Canada

Notes on Canadian Federalism

New Brunswick

Alberta

Government of Canada Gouvernement du Canada

Canada

Notes on Canadian Federalism

For a list of other available publications, write to:

Publications Canada
P.O. Box 1986
Station B
Ottawa, Canada
K1P 6G6

©Minister of Supply and Services Canada 1982
Cat. No. CP 45-26/1982
ISBN 0-662-51793/8
100B(3-82)

CanadaCanada
nadaCanadaCanada
daCanadaCanada
adaCanadaCanada
anadaCanada

1	What is federalism?	4
2	Why we chose federalism	6
3	Canada – an economic and political union	9
4	Federal institutions	12
5	Canadian federalism and the balance of powers	14
6	Decentralization – how we shape up	18
7	Responsibilities of the two orders of government	21
8	Federalism and foreign policy	24
9	Federalism and the French language and culture	26
10	Federalism and multiculturalism	30
11	Immigration – everyone's concern	34
12	Federalism and regional disparities	37
13	Sharing Canada's wealth	40
14	The Canadian system of income security and social services	42
15	Unity in diversity	45
16	Advantages and disadvantages of federalism	48
17	Our greatest achievements	50
18	Challenges facing Canadian federalism	53

adaCanadaCanada
CanadaCanadaCanada
nadaCanadaCanada
anada**Canada**Canada
laCanadaCanada

1 What is federalism?

What is federalism and how does it differ from other forms of government?

Basically, federalism is a type of association among communities which have agreed to unite in order to better safeguard their future and their prosperity, but which wish to retain their separate identities. Most federal systems have come about because the communities involved wanted the economic and strategic advantages of a larger association, but also wanted to preserve a degree of freedom in the administration of regional affairs.

A federation differs in several important respects from a unitary state or confederation. A unitary state is simply a society composed of individuals who owe allegiance to a single supreme government, and are directly related only to that government. Of course, regional administrations exist within some unitary systems, but these administrations are completely subordinate to the central government. In short, the individuals in a unitary state pay taxes to, receive services from, and vote for the central government and its subordinate bodies.

A confederation, on the other hand, is a society composed of societies. It is not a *state* at all. It is a *league* of states. The citizens of the member states have no direct relation at all to the central, confederal authority. They are citizens of each member state, and that is all. They pay taxes only to the member state; they receive services only from the member state; they vote only for the government of the member state. The central authority gets its money only from what the member states contribute to it, and carries out activities only in those spheres which the member states cede to it.

1

A federal state is itself a state. It is composed *both* of societies (the constituent provinces, states or cantons) *and* of individuals. The citizens are citizens *both* of the federal state *and* of the constituents (states, cantons). Power is shared between the two orders of government, each of which has sovereignty within its sphere of competence and each of which has executive, legislative and judicial powers. The citizens of a federal state pay taxes to, receive services from, and vote for both orders of government.

The Fathers of Confederation in Canada used the term "confederation" very loosely, as many people then did. They were not professional political scientists. But what they created was manifestly a federal state, not a league of states. Canadians are citizens *both* of Canada *and* of whatever province they live in. The Government of Canada is empowered to deal with certain matters of national concern, while the provincial governments have substantial powers to adapt policies aimed at protecting regional interests. Canadians are directly related to both orders of government through the taxes they pay, the services they receive, and the representatives they elect.

The form of government that is best suited to a country depends upon the nature of the country – its geography, culture, languages, and so on. Whereas the unitary system is more appropriate when the people of a country form a relatively homogeneous group, the federal system is more suitable when the people of a country are diverse and spread out over a large area. Through federalism, Canadians can pursue common goals, while still protecting their separate identities.

2 Why we chose federalism

Why did Canadians choose a federal system in 1867 rather than another type of political system?

We had either to take a federal union or drop the negotiations.

Thus stated George Brown, one of Canada's founders, in 1865. Like the rest of the Fathers, Brown believed that the three major colonies at that time – Nova Scotia, New Brunswick and the United Provinces of Canada, which later became Ontario and Quebec – should combine to create a new political unit chiefly to integrate their activities in such vital fields as trade and commerce, communications and defence.

These objectives could have been pursued with the adoption of a unitary political system, with a single government for the entire country. Or, the colonies could have formed a loose confederation in order to co-operate for limited economic and military purposes. Finally, there was the option of a federal system, with a national government empowered to administer matters of common concern, and provincial governments empowered to serve the special interests of their citizens. Let us take a closer look at the options open to the three colonies in 1867, and the reasons why the Fathers of Confederation eventually agreed upon a federal system.

The Unitary System

During the conferences leading to the creation of Canada, the unitary system or legislative union had some appeal for those delegates involved in business, finance and industry. Through mechanization and specialization of skills, and by aiming at an expanded domestic market, they argued that Canadians could

hope to produce greater individual and collective wealth. A unitary system would have been well-suited to this objective, as it would have imposed the same standards and policies in all parts of Canada. But it also would have required uniformity in cultural, linguistic and legal matters, and this was unacceptable to many of the Quebec and Maritime politicians involved in the discussions.

2

The Confederal System

A confederation was attractive to those politicians who wanted to retain a high degree of independence for their colonies, but who recognized the need for co-operative action in some areas. However, they were aware that experiments with confederal arrangements in the United States, Switzerland and Germany had failed because the rivalries between the member states were too great and the central institutions were too weak to achieve the necessary compromises.

The Federal System

The Fathers of Confederation were in agreement on the need to unite the three colonies to increase the country's wealth and to provide a better defence system. Francophone politicians and many of their colleagues from the other regions recognized the need to protect the distinctive characteristics of the different regions through local control, especially in the areas of education, administration of justice and municipal affairs. Thus, the founders of Canada chose the federal formula because they believed it was the only way to unite the three colonies under a strong and effective national government while still allowing for the satisfaction of regional aspirations.

All things considered, the founders of Canada chose the political system that fulfilled the need for autonomy of both linguistic groups and of the regions, and recognized the interdependence of the three colonies.

2

Premier Richard Hatfield of New Brunswick, in two speeches he gave in 1977, commended the foresight of the founders of Canada in these words:

> *The Fathers of Confederation found a vision worth searching for. It was the vision of a society composed of distinct regional, cultural, economic and linguistic communities – united for mutual benefit and support and committed to mutual respect and mutual concern. It was the vision of men who had acquired the political maturity to see what Canada had to be if it was to endure and prosper... The United States has been shaped by the vision of a homogeneous American identity. Canada, on the other hand, has been shaped by the vision of a number of social and geographic communities achieving self-realization through interdependence.*

3 Canada – an economic and political union

What are the main characteristics of the economic association made possible by the Canadian federal system?

The Canadian federal system is, in essence, an established and working economic association, with all the main advantages of other such associations.

In the first place, it has the characteristics of a free trade association. In such associations, the obstacles to trade between member countries are eliminated. The businesses of each member country have access to the markets of the other members without restriction for the purpose of selling goods and services. The Canadian federal system, generally speaking, opens to each province the potential market represented by the millions of consumers in the other provinces. This free access to a larger market has enabled and still enables each region of Canada to increase the performance of its industries, and the earnings of its inhabitants.

The Canadian federal system also possesses the characteristics of a customs union. In a customs union, each member country has access to the other members' markets – with the added advantage that these countries apply a uniform tariff on products imported from those foreign countries that are not members of the union. In this way, the same customs protection is extended to all the member countries. This also holds true in the provinces of Canada: the customs tariffs are the same everywhere, making it possible to maintain a certain level of performance and employment in sectors such as textiles, clothing and furniture, which would not always be possible if this protection did not exist.

A common market is organized in the same way as a customs union, except that there is also free

3

movement of persons and capital among member countries. Moreover, the common market members generally apply common policies in various sectors, such as agriculture and transportation. With few exceptions, the Canadian federation provides for the free circulation of persons and capital, and each province benefits from the federal policies adopted in these areas. For example, federal transportation policy has helped unite the provincial economies, particularly through railway and airline systems, pipelines and telecommunications networks extending from the Atlantic to the Pacific, and into the Far North.

Economic and monetary union, another type of association, ties together the economies of member countries even more closely. This type of union has all the characteristics of a common market, plus a central bank and a single monetary policy. Canadian provinces enjoy the same advantage. A single currency, supported by the economic power of the entire federation rather than by individual provincial economies, ensures greater price stability and facilitates transactions with other countries.

What are the advantages of a political union?

In order to judge the particular advantages offered by each of these various types of economic association, the political context must be taken into account. Economist Roger Dehem, in a publication of the C.D. Howe Research Institute, points out that the attainment of any economic association's objectives depends on the political willingness to achieve them:

> *It has been shown that a purely economic community and,* a fortiori, *any weaker form of association do not have the means of achieving their purpose and are thus more or less precarious, ineffective, or illusory. In every case, the missing ingredient has been proved to be an effective rule or authority to settle differences among member states.*

In short, if it is to function effectively, economic union must be combined with political union. Very difficult

3

situations can arise unless there is a political authority with the power to settle problems for the good of all the members. The members could fall victim to unilateral measures not provided for in the pact or treaty of association, and could also be unable to take effective measures against the constituent members which depart from the general rules and principles to which they have subscribed. Political union is also necessary to provide a more equitable distribution of resources, which can help to reduce regional disparities and ensure that the members' respective economies can operate efficiently.

When an economic association is formed, there are always many people who hope that it will eventually lead to political union. This is certainly the case with the European Economic Community, whose voters elected a European Parliament in June 1979. The following excerpts from documents of the European Economic Community illustrate this point of view:

> *In today's world, economic solidarity is inseparable from political solidarity.* *

> *The European Community's long-term aim has always been a politically-united Europe, and its institutions are now preparing plans for the attainment of "European Union."* **

As Canadians, we benefit from both the advantages of an integrated economic union and those of a political union. The Canadian federal system is the only efficient and viable economic and political union able to meet the needs of Canadians from different provinces. Compared to the federal system, the other forms of association are limited, unstable and lack effectiveness.

---

* Emile Noël, Secretary General of the European Community Commission, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977, p. 34.

** *La Communauté européenne*, booklet published jointly by the Commission of the European Communities and the Canadian Department of External Affairs, Canada, 1976, cat. no. E2-81/1976F, p. 40.

4 Federal institutions

What are the institutions of our federal government?

The federal institutions are executive, legislative, judicial, regulatory and administrative in nature.

The executive consists of the Governor General (representing the Queen) and the cabinet. The Governor General is appointed by the Queen on the advice of the cabinet. The cabinet is appointed by the Governor General on the advice of the prime minister. The prime minister is the leader of the party which can command a majority in the House of Commons.

The cabinet has some 30 members. Traditionally, at least one minister is appointed from each province. About a third of the ministers are French Canadians, including, usually, two from outside Quebec.

The legislative institution is Parliament. It consists of the Queen, the Senate and the House of Commons. Laws are passed by both houses and receive the Queen's assent (which is always given, on the advice of the cabinet).

The Senate has 104 members. There are 24 from Quebec, 24 from Ontario, 24 from the Maritimes (10 each for Nova Scotia and New Brunswick, four from Prince Edward Island), 24 from the West (six from each province), six from Newfoundland and one each from the Yukon and the Northwest Territories. They are appointed by the Governor General on the advice of the cabinet.

The House of Commons has 282 members, elected by the people. Representation from each province is based on its proportion to the total population of the country, though no province can have fewer members

4

in the Commons than in the Senate. Ontario has 95 members, Quebec 75. The Atlantic provinces have 32 (Nova Scotia 11, New Brunswick 10, Newfoundland seven and Prince Edward Island four). The Western provinces have 77 (British Columbia 28, Alberta 21, Manitoba and Saskatchewan 14 each). The Yukon has one and the Northwest Territories two members.

The judicial institutions are the Supreme Court of Canada and the Federal Court. The Supreme Court of Canada has nine judges, appointed by the Governor General on the advice of the cabinet. Three must be from Quebec. The Federal Court has two divisions, trial and appeal. The court of appeal has six judges and the trial court has 10 judges, appointed by the Governor General on the advice of the cabinet.

The regulatory institutions, whose members are appointed in the same way, are such bodies as the Canadian Transport Commission, the National Energy Board and the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission.

The administrative institution is the public service of Canada, whose members are directly or indirectly appointed by the Governor General on the advice of the cabinet. Except for the very highest officials, who are directly chosen by the cabinet, the public service is appointed on the merit system, operated by the Public Service Commission, which is appointed in the same way as the regulatory bodies.

5 Canadian federalism and the balance of powers

Is Canada too centralized or too decentralized?

In the ongoing debate over the balance of powers in Canada, it is argued in some quarters that there is a need to give the provincial governments new powers, on the grounds that power is at present too centralized in Ottawa. In other quarters, it is said that the federal government must be given greater powers in order to secure the Canadian economic union. But what exactly do we mean by centralization and decentralization, and what are the implications of movement in one direction or the other?

First of all, it is necessary to define the concepts. Centralization refers to the concentration of decision-making at a central point, while decentralization means that certain decision-making powers belong to regional and local authorities. There is no virtue in either centralization or decentralization as such. What is important is not who should have the power to govern, but that the people should be well governed. Therefore, the guiding principle in distributing powers in a federation should be which government, federal or provincial, can best do a particular job.

When the Fathers of Confederation wrote the resolutions that formed the basis of the BNA Act in 1867, they obviously tried to follow this principle in dividing powers between the federal and provincial governments. However, there were several developments which they could not foresee. For instance, they could not have known what kind of impact two World Wars and a major depression would have on Canada. Nor could they have envisaged the

advancements that would open up new fields of concern, such as the protection of the environment and the regulation of the modern-day communications industry.

5

In some respects, our system has been flexible enough to accommodate these developments, and Canada has undergone periods of centralization and decentralization to meet the circumstances of the time. For instance, as a result of the economic crisis in the 1930s and the war effort in the 1940s, Canada's fiscal system was highly centralized by the 1950s. This trend was reversed in the 1960s and 1970s as provincial governments reasserted their rights in certain economic and social fields and gained control over massive public spending programs.

Although our system has been flexible, many politicians and constitutional experts have come to the conclusion that changes in the distribution of powers are necessary if we are to continue to be governed efficiently and effectively.

One option would be to move toward greater decentralization. Some activities at present carried out by the national government might be more effectively administered by provincial authorities. However, a few provincial spokesmen have recently advocated an extreme form of decentralization in which the provinces would decide among themselves what the responsibilities and activities of the national government should be. Canada would, in effect, become a confederation, with a national government receiving its instructions from 10 virtually independent provinces.

As experiments with confederal forms of government have shown in the past, specifically in the United States and Switzerland, the absence of a strong national government usually leads to indecision and conflict among the members of the confederation.

5

It must not be forgotten that the five main regions and the 10 individual provinces of Canada often have divergent interests. Thus, the provinces which export oil want to sell it at the highest possible price, whereas the consumer provinces want to buy oil at the lowest price. Those provinces with a large manufacturing sector want tariff protection for their goods while other provinces want a free market. The needs of farmers in the Western provinces are different from those of farmers in Quebec or Atlantic Canada. These types of situations justify the existence of a federal government that is strong enough to be able to respond to the needs of all Canadians. After all, the federal government is the only government in Canada which has a mandate to consider the welfare of the entire country and the interests of all Canadians. It is for this reason that it must preserve certain means essential to successfully fulfilling its mandate.

Of course, the other extreme option – excessive centralization – would also be undesirable. If the provincial governments were weakened, they would be less able to meet the specific cultural, linguistic and social needs of their citizens. So many conflicting demands would be focused on the national government that it would probably be unable to cope with all of them. As a result, Canadians might come to see the national government as a remote and unresponsive force.

Nonetheless, a degree of centralization, particularly in the economic sphere, may be useful in a federation. To some extent, it is necessary to concentrate activities at the central level to reap the economic benefits of a larger internal market and to establish certain minimum national standards (for example, so that the Canadian citizen who enters hospital in Halifax, Quebec City, Toronto or Edmonton will have access to comparable services). The federal government can carry out certain economic programs to respond to the common needs of all Canadians and can do so at a cost which is significantly lower than that which the provinces would

5

have to pay if they were to act independently. In addition, a strong federal system allows for the redistribution of revenue from more developed regions to other regions and, in this way, ensures greater equality and financial stability.

Also, from time to time, Canada has to face economic challenges whose scope is such that they exceed the capabilities of a single province. These absolutely require the financial strength of the entire federation. (Examples include the construction of the Intercolonial and Canadian Pacific railways at the end of the 19th century, the Trans-Canada Highway and the Trans-Canada Pipeline in the 1950s, and the Alaska Highway gas pipeline today.)

Maintaining the balance

The forces of decentralization and centralization are always at work in a federal system. Neither force can prevail for too long or else the federal experiment would fail, and the country would move toward a confederal arrangement or a unitary state. In Canada, we must constantly seek to maintain the federal balance, with the overall objective of providing Canadians with the best government possible.

6 Decentralization – how we shape up

Is Canadian federalism more or less decentralized than the other federal systems in the world?

Modern federalism was first adopted in the United States in 1789. In the 19th and 20th centuries, many other nations chose to follow the American example, including Canada, Switzerland, Australia, India and West Germany.

One of the important characteristics of all federal systems is the fact that there are two orders of government – the provincial, state or cantonal, which responds to regional needs, and the federal, which brings the constituent members together so that each can benefit from their collective strength.

In a federal system each order of government has its own responsibilities and is autonomous within its sphere of activities. However, the degree of autonomy enjoyed by the provinces or their equivalents varies from one federation to another.

In the Federal Republic of Germany, the länder, which are similar to our provinces, have only very limited autonomy, their role consisting essentially of applying the laws enacted by a federal parliament holding the more important powers. Local administration and police services are the only areas in which the länder retain exclusive jurisdiction. Unlike the Canadian provinces, they may not, on their own initiative, organize their educational systems, set different income tax rates or float loans on foreign markets.

Regional autonomy is much stronger in the Swiss cantons and the American states than in the German länder. Nevertheless, Switzerland and the United

States have both shown a tendency toward centralization, whereas in Canada, the tendency for a number of years has been toward decentralization.

6

Whereas Canada was intended to be a more highly centralized federation than the United States, judicial interpretation of the Canadian and American constitutions has effectively reversed this situation. Broadly speaking, the U.S. Supreme Court has steadily widened the powers of the central Congress. In Canada, from the 1880s on, the Judicial Committee of the Privy Council (our highest court until 1949) generally widened the powers of the provinces.

Economic weight of the provinces

One of the main characteristics of present-day Canadian decentralization is that the provinces are active partners in economic development. This has many positive aspects, but it sometimes represents a serious constraint upon the federal government's ability to maintain and manage the national economy. The Canadian Bar Association, in a constitutional proposal entitled *Towards a New Canada*, has suggested that the extent of provincial autonomy in economic matters has rendered the Canadian economic union more fragile than in other federations, including the United States, Australia and India. Moreover, the CBA concludes that, in some respects,

> *the powers of the provinces to interfere with the Canadian national market are greater than those of the constituent states of the European Economic Community.*

Political weight of the provinces

A further characteristic of Canadian decentralization is that the provinces have more political weight or influence than do the member states of other federal systems. In fact, the Canadian provinces play a large and necessary part in the development of national policy through federal-provincial conferences, where most of the major issues of the day are discussed.

Public spending

6

The degree of decentralization in a federal system can also be measured by examining the size of the respective budgets of the two orders of government. In Canada, the provinces (including their municipalities) now spend much more than the federal government.

In fact, after fiscal transfers to the provinces, the federal government's budget represents less than 40 per cent of all public spending in Canada. In Switzerland, West Germany and the United States, the corresponding figures for federal spending are respectively 38 per cent, 48 per cent and 60 per cent.

Conclusion

It has been shown that there is a high degree of decentralization in the Canadian federation by referring to the powers enjoyed by the provinces, their economic and political weight and the control they and the municipalities exercise over most public spending in Canada. Comparing the federal systems of various countries shows that Canada's federation is more decentralized than that of many federations, including West Germany and the United States.

Briefly, our federal system enables the provinces to meet the needs of their citizens as much as, if not more than, do the federal systems of other countries.

7 Responsibilities of the two orders of government

What is the difference between the main responsibilities of the federal government and those of the provincial governments in Canada?

When the founders of Canada wrote section 91 of the British North America Act in 1867, they gave the Parliament of Canada the general authority "to make Laws for the Peace, Order and Good Government of Canada," except for subjects assigned exclusively to the provincial legislature. In section 91 many specific areas of federal jurisdiction are also listed, including the regulation of trade and commerce, the postal service, navigation and shipping, national defence, currency and banking, patents and copyrights, criminal law and penitentiaries. In 1940, jurisdiction over Unemployment Insurance was added to the list.

Under section 92 of the BNA Act, the provincial governments possess wide-ranging powers. They are responsible for most services involving direct relations with their residents through their powers over property, civil rights and matters of a local nature. They administer hospitals and many health and welfare services, and have wide powers in the fields of labour relations and consumer protection. Roads, municipal institutions and the administration of justice also come under the jurisdiction of the provinces.

In addition, the provinces own and manage their natural resources, and they can borrow on foreign markets without the permission of the federal government. Under section 93 of the BNA Act, the provinces are also responsible for education, subject to certain guarantees respecting denominational and separate schools.

7

In addition to those areas that are assigned exclusively to the federal government or to provincial governments, there are some areas of joint, or concurrent, power. Both orders of government have powers over agriculture and immigration, but federal legislation has paramountcy over provincial legislation in these fields. In 1951, Parliament was given the power to make laws in relation to old age pensions, providing that such laws do not interfere with any provincial laws in that area.

Generally speaking, the rationale behind the division of powers in Canada is that the national government should have those powers necessary to manage the economic union, maintain certain national standards, and perform Canada's international duties, while the provincial governments should have the powers required to meet the special cultural, social and economic needs of the regions. The Fathers of Confederation tried to set this out in black and white terms, but many grey areas have emerged, and it has proven increasingly difficult to maintain clear distinctions between the jurisdictions of the two orders of government.

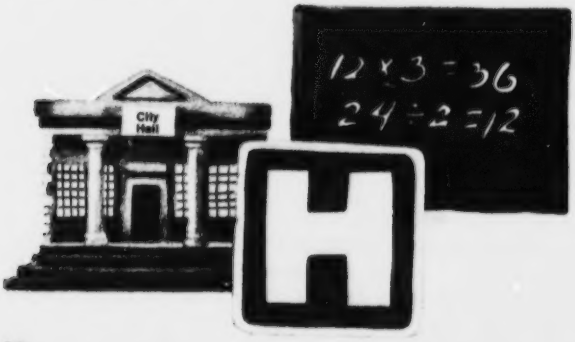
For instance, the BNA Act assigns the provinces the dominant role in social and cultural affairs, but the federal government has also made significant contributions in these areas. The municipalities are

7

essentially a provincial responsibility, but they also directly benefit from such activities of the federal government as the development of ports and airports, industrial incentive programs and regional economic development projects. Moreover, in such relatively new areas as environmental protection and the regulation of communications, it is obvious that the provincial governments and the federal government must work together in order to solve the important problems of the day, which transcend the artificial boundaries of municipalities, provinces and even countries.

The growing interdependence of Canada's governments is evident in the increased number of contacts between federal and provincial officials and ministers. In this context, conflicts are bound to arise as the federal and provincial representatives seek to maintain and enhance the influence of their respective governments. On the whole, however, intergovernmental relations in Canada are carried out in a co-operative and constructive manner.

Now that we have agreed upon a means of amending our own Constitution, it may be possible to arrive at a clearer and more functional division of powers to meet present-day needs. It must be recognized, though, that a degree of interdependence between the federal and provincial governments is an essential and desirable characteristic of Canadian federalism.



8 Federalism and foreign policy

How does the Canadian federal system operate in the area of foreign policy?

In any federal system, only the national government is entitled to deal with foreign governments unless there are provisions to the contrary specifically written into the constitution. International relations are carried out between sovereign governments and, in terms of international law, only the national government is sovereign. In other words, the national government has the exclusive authority to deal directly with foreign countries. The division of power within the federal system applies to the internal and not the external jurisdiction.

These general principles are in keeping with the strictest logic. If the division of powers that exists within a federal system were also valid outside the system, a nation would have several international personalities and, taken to the extreme, as many personalities as it had member states. Thus, the risks of contradictions in foreign policy would be greater.

For example, some member states could conclude agreements with foreign countries that might run counter to the views or the interests of other parties in the nation. A province might buy products from a nation with which Canada had broken off diplomatic relations. Carrying matters to the extreme, in cases of international conflicts, some member states of a federation might support countries that were hostile toward their own federation. This would result in internal wars.

In addition, granting powers in the field of foreign policy to the member states of a federation would invite foreign powers to play the provinces off against

8

each other, causing serious internal divisions in the federation. It should also be noted that jurisdiction over foreign policy implies the necessary instruments for exercising this jurisdiction, namely the diplomatic corps and the armed forces. It is difficult to see how each Canadian province could possess these instruments without causing the country to break up.

The authority to deal with foreign countries is the immediate and exclusive responsibility of the federal government, even in matters that come under the internal jurisdiction of the provinces. However, the practice is that an international agreement signed by the federal government cannot be applied within an area of provincial jurisdiction except by the consent and, where necessary, the action of each province. For example, the federal government signed two United Nations covenants on civil and political rights and on economic and social rights in 1966. Since areas of provincial jurisdiction were involved, the covenants were not ratified until agreements to implement them had been reached with all the provinces in 1976.

Finally, it should be pointed out that, in recent years, the participation of the provinces in international agreements has increased with the help of federal agencies. Not only has there been consultation with the provinces, but when international conferences have been held abroad dealing with such subjects as education, which is under the internal jurisdiction of the provinces, the provincial ministers have often been invited as members of Canadian delegations. In some cases, some of the provinces—and Quebec in particular—were able to sign international agreements with foreign countries. However, such agreements are subject to the approval of the federal government, the only recognized authority in matters of foreign policy. In this case, the powers granted to the provinces are powers delegated by the sovereign government. If this were not so, the divisibility of external powers would mean the end of the federation itself.

9 Federalism and the French language and culture

How does federalism promote the French language and culture?

The British North America Act of 1867 laid a solid foundation for the protection and promotion of the French language and culture in Canada in three basic provisions.

First, by section 133, it gave the French and English languages absolute equality in the Parliament of Canada (debates, records and journals, acts) and in courts established by Parliament (notably the Supreme Court of Canada and the present Federal Court). It did the same for the Quebec legislature and courts.

Second, by section 92, head 13, it gave the provinces exclusive power over "property and civil rights" in each province. Section 94 provided that the other provinces could surrender this power to the federal Parliament. But Quebec could not. This entrenched the basically French civil law of Quebec.

Third, by section 93, it gave the provinces exclusive power over education "in and for each province," subject only to certain safeguards for the separate schools of the Roman Catholic and Protestant minorities. This entrenched Quebec's power to create and control a French system of education for its French-speaking people.

These were fundamental minimum rights. Since 1969 they have been extended by both federal and provincial legislation. The federal Official Languages Act of 1969 made French and English equal for the whole range of federal activities (not just Parliament and the federal courts). The Official Languages of New Brunswick Act did the same for the whole

range of provincial activities in that province and also made provisions for minority language education within the province.

9

Quebec, by its 1977 Charter of the French Language, has made the use of French compulsory not only for all official purposes in the province (saving only the rights for English guaranteed by the British North America Act), but for an enormous range of private activities as well. Ontario has established a French school system (now serving some 100,000 pupils) and is providing an increasing range of services in French for Franco-Ontarians. Manitoba has established a French school system for Franco-Manitobans. Several other provinces have made great strides in increasing the capacity of their school systems to provide French-language education, partly through federal grants designed for this purpose.

In 1981, the Parliament of Canada endorsed a resolution to create a Charter of Rights and Freedoms that entrenches language rights for all Canadians. The Charter enshrines those rights already set out in the BNA Act or in federal legislation, and contains important new provisions concerning minority language educational rights.

In addition to the many provisions for the French language, the Canadian federal system has created a healthy economic atmosphere in which French culture has been able to develop and flourish. The Government of Canada has set up structures to enable creative individuals and cultural groups to express themselves in complete freedom and through the means of their choice. It continues to play an important role by offering those concerned the means of distribution, financial assistance and various other facilities for use in promoting the growth of the French culture. There can be no doubt about the decisive role played by the CBC, the National Film Board, the

Canada Council, the Canadian Film Development Corporation and the National Museums in encouraging creative enterprises in Quebec.

9

The availability of the Canadian Broadcasting Corporation's programs to most francophone homes also contributes in a positive and even decisive manner to the survival and development of French Canadian culture. The CBC has enabled Quebec songs to become known throughout Canada. Not only has it done so much to maintain and improve the French language, but it also constituted a sort of forum. It can be said that the cultural role played by a federal agency such as the CBC is not only valuable but vital. The French network of the CBC produces more hours or original broadcasting per year than the state-owned television network in France.

Then there is the Canada Council, which has offered hundreds of grants to Quebec authors and artists, and the National Film Board, which has won international acclaim for many of its French films. For instance, in 1980, the NFB won prestigious awards for such films as *L' Affaire Bronswick*, *Le canot à Renald à Thomas* and *Mourir à tue-tête*.

Canada also plays an important role internationally in the development of the French-speaking world. Canadian parliamentarians, federal and provincial, are members of the Canada-France Inter-Parliamentary Association and the International Association of French-Speaking Parliamentarians. Canada participates in such French-language international organizations as the Agency for Cultural and Technical Co-operation, of which it is a founding member.

9

Working within the framework of this agency and in co-operation with the Government of Quebec, the Government of Canada organized the first International Francophone Youth Festival, which took place in Quebec City in August 1974.

It is not so much a question of drawing up a list as it is of knowing that, on the whole, the present political system has fostered the cultural growth of the francophone community. French is now more widely spoken and its future better assured than it has ever been. The presence and vitality of French Canadians are being felt more strongly than ever before.

10 Federalism and multiculturalism

How does federalism reflect the multicultural heritage of Canada?

> *For here (in Canada), I want the marble to remain the marble; the granite to remain the granite; the oak to remain the oak; and out of all these elements I would build a nation great among the nations of the world.*
>
> Prime Minister
> Sir Wilfrid Laurier
> (circa 1903)

When Sir Wilfrid Laurier spoke these words, it was becoming evident that Canada was destined to be a multicultural nation.

At the time of Confederation, the overwhelming majority of Canadians were of British or French origin, but the turn of the century marked the beginning of large-scale immigration to Canada. Between 1901 and 1911, more than 1.5 million immigrants entered the country, as many as had arrived during the previous 40 years. Many of these immigrants were non-British and non-French – they came from all over Europe and Asia, and, later on, from every part of the globe.

By 1961, census figures showed that more than one-quarter of Canada's population was from non-British and non-French ethnic backgrounds. At this point Canada still did not have an official cultural policy, which was a growing source of frustration to those who wanted to foster a positive identity for Canada within the international community. A debate began to develop over the kind of cultural policy that Canada should pursue, and, in 1963, Prime Minister Lester Pearson appointed a royal commission to conduct an inquiry into bilingualism and biculturalism in Canada. Its mandate was to recommend what steps

should be taken to develop an equal partnership between Canada's two founding peoples, taking into account the cultural contribution made by other ethnic groups and the measures that should be taken to safeguard that contribution.

10

Many non-British, non-French groups were disturbed by the mandate given to the royal commission. During the public hearings that were held across Canada, they expressed the fear that an official policy of biculturalism would relegate them to the status of second-class citizens. In response to their concerns, the royal commission conducted a series of studies into the historical background of Canada's ethnic groups, the importance of cultural identity to each group, and the influence of various groups on Canada's cultural life. When it delivered Book IV of its report in 1969, the commission recommended many ways to preserve and reinforce the other cultures in Canada, but it accepted as a national policy a bicultural framework.

In October 1971, Prime Minister Pierre Trudeau tabled in the House of Commons his government's official response to the recommendations in Book IV. Although the government endorsed most of the recommendations made by the commission, it rejected others in its decision to opt for an official policy of multiculturalism within a bilingual framework. In other words, the government recognized the dominant position of the English and French languages in Canada, but decided that all cultural groups should enjoy equal status within Canada.

To carry out the policy of multiculturalism across the broad spectrum of government programs and policies, the Prime Minister appointed, in 1972, a minister responsible for multiculturalism. The administrative unit that assists the minister in implementing the multiculturalism policy is the Multiculturalism Directorate. The directorate's main objective is to encourage the full realization of the multicultural nature

10

of Canadian society through programs which promote the preservation and sharing of our cultural heritages. A wide variety of activities is pursued by the directorate, including support for conferences or seminars on issues of concern to particular cultural groups, the collection and exhibition of art and craft works, the writing of creative literature and its publication in either of the official languages or in the ancestral languages, and the development of the performing arts.

The Canadian Consultative Council on Multiculturalism was created to provide the minister with information and opinions from Canada's diverse cultural communities. The members of the CCCM are appointed by the minister for a specific tenure, and are drawn from a cross-section of cultural groups.

In addition to the Multiculturalism Directorate and the CCCM, federal cultural agencies also play a significant role in the promotion and preservation of cultural diversity in Canada.

The Canada Council has awarded many grants to encourage the creation of works that reflect Canada's cultural heritage: Indian and Inuit art, musical works inspired by European and Asian folklore, and books and plays illustrating the customs of various ethnic groups.

The Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission encourages broadcasters to provide local programming on radio and television for non-official language communities. The Canadian Broadcasting Corporation sponsors a number of programs that deal with ethnocultural affairs, and individual CBC stations often feature local festivals, fairs and individual cultural events.

10

The National Film Board produces, promotes and distributes films on Canada's ethnocultural communities, and translates original English or French scripts into other languages.

The National Library and National Museums also reflect the multicultural nature of this country in their many collections, exhibitions and programs.

The most recent, and perhaps most significant, commitment to multiculturalism is in the form of a constitutional guarantee. Section 27 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms states: "This Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multicultural heritage of Canadians." This provision fulfils Sir Wilfrid Laurier's vision of a nation that is unique, and yet harmonious, in its diversity.

11 Immigration – everyone's concern

Do the provinces have a say in immigration matters?

Immigration has been both a federal and a provincial responsibility since 1867, but today the provinces are much more aware of the social and economic importance of immigration and are taking a much greater interest in it than before. The federal government has taken this recent development into account and in its Immigration Act of 1976 it granted the provinces a much more active and concrete role, setting up flexible mechanisms to meet their particular requirements.

Nova Scotia is interested in immigration mainly from an economic point of view and in terms of its manpower requirements. As a result, the agreement between that province and the federal government puts the accent primarily on joint measures concerning immigrants who wish to work or study in Nova Scotia, and on the order of priorities used when assessing immigration requests.

Under the terms of a federal-provincial agreement, Saskatchewan gives special attention to foreign temporary workers. In particular, this agreement provides services for the reception of these workers and for their integration into society.

Prince Edward Island's special immigration concerns have also been accommodated through a federal-provincial agreement. In that province, a joint advisory committee prepares proposals concerning the admission of key personnel for employment in industrial developments initiated by the province.

11

The Government of New Brunswick is especially concerned with the successful settlement and integration of newly-arrived immigrants, as reflected in the Canada-New Brunswick agreement.

Under the terms of the Canada-Newfoundland agreement, the province is particularly involved in matters concerning offers of employment to foreign teachers, academics, medical doctors and interns. The Government of Newfoundland is also responsible for identifying occupations to be designated in light of economic prospects and development needs within the province.

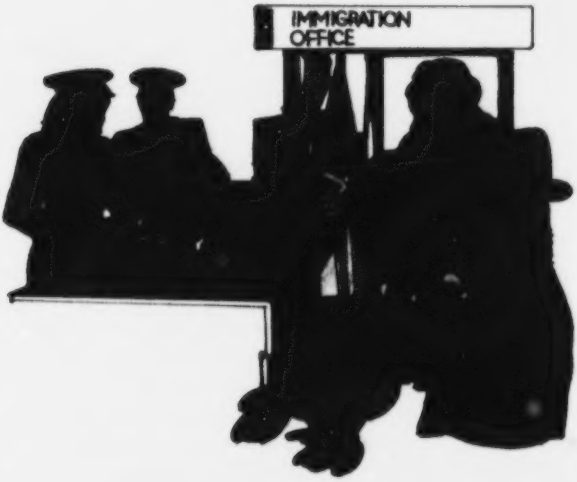
Quebec is interested in immigration from a cultural, economic and social point of view. Since 1971, the federal and Quebec governments have signed three separate agreements, which enable the province today to play a major role in the recruitment, control and selection of prospective immigrants and the establishment of an immigrant orientation program. Quebec can recruit immigrants itself, either through its own services or through those of the Government of Canada, which are established all over the world, including the main francophone countries, such as France and Belgium. Furthermore, by using its own candidate selection formula, the Quebec government can ensure that the immigrants it receives will be able to help the province attain specific objectives or satisfy certain regional requirements.

The federal government is currently negotiating agreements with the other provinces. Each of these agreements will be of a different type and will take into account the role that each province aims to play in this sector. However, all the agreements will reflect the aspects of the immigration program concerned with the basic principles of non-discrimination, freedom to settle anywhere in Canada, reunification of families and the power of the federal government to authorize the entry of certain classes of persons into Canada or to refuse entry to others. The national government not

only discusses with the provinces those aspects of the program that more particularly concern them, but also consults them regarding the number of immigrants.

11

Immigration does not have the same importance in all provinces because of their economic and cultural differences. However, it does have significant repercussions on the Canadian economy and on the choice of policies, whether they concern manpower programs, regional development plans, the control of urban growth or other socio-economic factors. That is why no policy relating to immigration can really be effective and productive unless it results from the concerted efforts of the provinces and the federal government.



CanadaCanada
adaCanadaCanada
aCanadaCanada
da**Canada**Canada
anadaCanada

12 Federalism and regional disparities

How can the federal system contribute to reducing regional economic disparities?

The problem of regional economic disparities is one of the major challenges facing most countries. A fundamental objective of the Canadian federal system is to redistribute economic wealth in the most equitable way possible to reduce the social and economic disparities among residents of the different regions of the country. In recent years, this campaign has been waged through various federal departments and programs. One of the most important instruments for reducing disparities has been the Department of Regional Economic Expansion. DREE was created in 1969 and since then has administered a number of programs to stimulate economic development.

12

Between 1969 and 1980, DREE invested over $4.7 billion, including almost $2 billion in the Atlantic provinces, $1.4 billion in Quebec, $243 million in Ontario, and $905 million in the Western provinces. In 1979/80, DREE's expenditures were distributed in the following way:

DREE Expenditures 1979/80

	$ million		$ per capita
Newfoundland	77.6		134.25
Prince Edward Island	29.8		240.04
Nova Scotia	51.3		60.23
New Brunswick	66.8		94.71
Quebec	179.1		28.44
Ontario	28.9		3.38
Manitoba	37.1		36.07
Saskatchewan	49.4		51.06
Alberta	12.1		5.87
British Columbia	27.9		10.63
Other expenditures*	30.7		
Total	590.7	National average per capita	24.75

Source: Department of Regional Economic Expansion, *Annual Report*, 1979/80

* Headquarters, Atlantic Development Council, Atlantic and Western regional offices, Northwest Territories and Yukon.

12

While DREE's initial activities focused on establishing and improving the industrial infrastructure of disadvantaged areas of Canada, the bulk of DREE's recent initiatives have involved longer term projects, cost-shared with provincial governments. In these projects, DREE has been able to assist the provinces in identifying and realizing their opportunities for development without infringing on their priorities.

Through continued federal-provincial co-operation the regional disparities that exist in Canada will be further reduced so that Canadians can share more equitably in the wealth of the nation. And, as the economic potential of every region is realized, the Canadian economic union will become stronger and more secure.

13 Sharing Canada's wealth

How did the idea of equalization develop?

Equalization refers to the practice of using federal revenues to redistribute wealth among the provinces. In this way, all provinces are placed on a more or less equal financial footing, and are therefore able to carry out their legislative functions and satisfy the needs of their residents. Moreover, they are able to do this without subjecting their citizens to excessively high taxes.

This concept of sharing is as old as the Canadian federation. From the beginning, the provinces varied in their capacity to raise taxes to finance the services for which they are responsible under the Constitution. This was recognized by the federal government in 1867 with the payment of subsidies to some of the provinces. All special and conditional grants given by the federal government to the provinces in the first 75 years of our history helped to redistribute Canada's wealth and made it possible for any region in temporary economic difficulties to benefit from the wealth of the others.

In 1941, the Rowell-Sirois Commission recommended that the Canadian government make grants every yea to the provinces so they could ensure a standard level of services and balance their budgets. World War II and certain other events prevented the federal government from implementing this recommendation until 1957. It had become essential to do so at this stage, for in the postwar period there was an increasing demand for public services in the fields of university education, health and social security. Furthermore, it was clear that no province was in a position to take the initiative in these areas.

13

Since that time, the provinces have had to deal with the steadily rising costs of providing public services. The equalization program has therefore been considerably improved so that the federal government makes annual equalization payments to those provinces whose revenue capacity per resident is lower than the national average. These payments, with no strings attached, enable the provinces to offer an adequate level of public services without forcing their residents to pay much higher taxes than those paid throughout the country as a whole.

Quebec and the Atlantic region in particular receive considerable aid through this program, as did the West at the beginning of its period of growth. In 1980/81, equalization payments amounted to more than $3.3 billion, distributed as follows:

	$ million	$ per capita
Newfoundland	377.6	651
Prince Edward Island	85.5	691
Nova Scotia	447.6	526
New Brunswick	387.6	548
Quebec	1,653.6	262
Manitoba	299.3	292
Saskatchewan	62.5	65
Total	3,313.7	

The equalization principle is today an integral part of the Canadian federal system, and has been enshrined in our Constitution. Equalization has not only ensured all Canadians access to comparable services, but has also made possible a decentralization of these services, making them more responsive to the needs of the people.

14 The Canadian system of income security and social services

What are the main characteristics of the income security and social service programs in Canada?

Undoubtedly, the most striking characteristic of the income security and social services programs in Canada is that they are national in scope. All Canadians, whatever the province or territory in which they live, can enjoy similar benefits. In this way, elderly persons living in Alberta receive the same benefits from the federal government as those living in Nova Scotia or any other province. A resident of British Columbia who is in hospital in Vancouver is covered by his or her provincial health insurance plan, and the residents of other provinces are similarly covered by their respective provincial plans. Moreover, if a British Columbian should require hospital care while visiting in another province, his or her expenses would be covered by the British Columbia insurance plan.

A wide range of programs designed to meet Canadians' needs have come into existence, particularly since World War II, and their financing and administration is a complex matter. As a result of the respective constitutional responsibilities of the federal and provincial governments in the social field, certain programs are entirely under federal control, others are financed in full by the provinces, and many programs come under federal-provincial co-operative agreements.

For example, workers' compensation programs are a matter of provincial jurisdiction, while Unemployment Insurance falls under the jurisdiction of the federal government. Unemployment Insurance benefits are similar throughout the country, although there are variable entrance requirements to permit seasonal workers in some regions to receive benefits.

14

The federal government pays Canada Pension Plan benefits to retired Canadians in all provinces but Quebec, where the Quebec Pension Plan is in effect. Old Age Security and veterans' pensions and allowances are paid by the federal government, but provincial governments are free to provide their senior citizens with supplementary benefits. Although the Family Allowance program is financed by the federal government, the provinces retain the right to establish benefit scales according to the age and/or number of children. Some provinces provide families with supplementary assistance programs which they finance and administer themselves.

The costs of other social assistance and welfare programs are shared between the federal and provincial governments under the Canada Assistance Plan. Some service-type programs, such as day care, are administered by the provinces with financial assistance from the federal government under the Canada Assistance Plan.

The financing of joint federal-provincial programs involving hospital insurance, medical care insurance and post-secondary education was shared on a 50-50 basis prior to 1977. However, the provinces claimed that the obligation to share costs led them to accept spending priorities and a quality of service not necessarily suited to their needs or means. As a result, the agreements were renegotiated in 1977 to provide for a federal contribution based on a combination of income tax transfers and cash payments to the provinces. These arrangements have preserved the principle of federal contributions to provincial programs, while giving the provinces flexibility in determining their own spending priorities.

This brief review of income security and social programs doesn't begin to cover all of the services available to Canadians. The most important point is the fact that the pooling of federal and provincial resources provides Canadians with a whole range of

14

services of high quality and geared to their needs. Children, families, veterans, senior citizens, widows and orphans, the handicapped, the unemployed and people who have had accidents on the job – these are some of the many groups of people who benefit from the Canadian income security and social service system.

CanadaCanada
adaCanadaCanada
aCanadaCanada
da**Canada**Canada
anadaCanada

15 Unity in diversity

Can each province be distinctive and still share interests with the rest of Canada?

Canada's founders adopted a federation rather than a unitary system because each region had a distinctive "personality" in terms of its language, culture, geography and economic conditions. The British North America Act gave the provinces those powers that would allow them to preserve and develop this distinctiveness.

The different priorities that provincial governments have set to meet the needs of their residents are evident in many areas.

Some provinces have granted a large degree of autonomy to their educational institutions and hospitals; others have centralized such powers in the provincial capital. Provinces in Western Canada have been inclined to encourage the amalgamation of municipalities and the formation of regional urban communities, while provinces in Atlantic Canada have generally opted for maintaining smaller municipal institutions. Some provinces have decided to zone agricultural land, while others have preferred not to intervene in this area. Finally, because of the particular soil and climatic conditions in each region, the provinces have placed a different emphasis on livestock raising, grain growing, dairying and the cultivation of fruits and vegetables.

However, despite the great diversity of Canada's 10 provinces, the interests of one province are often common to several or even all of the others. For example, Ontario and Quebec have traditionally shared the same concerns about tariff policies being negotiated by the federal government. In the area of

taxation, the equalization agreements favour mainly Quebec and the Atlantic Provinces and thus bring these provinces together. In energy matters, the producing provinces usually form a united front while the consuming provinces form their own alliance.

15

Yet Canadians, whether they live in British Columbia, Quebec or Newfoundland, have many needs in common. A person over 65 years of age faces essentially the same problems no matter where he or she lives. The manufacturer who wants to export a greater proportion of his production shares this ambition with all manufacturers in the country. All Canadians, when travelling outside Canada, want to benefit from their country's excellent reputation and b well received. Automobile or farm machinery owners

do not want to pay drastic increases in the price of gasoline. These similar, and in some cases identical, interests inevitably lead the different governments of Canada to join together in order to respond to them.

15

In some matters of mutual interest, the provinces have co-operated with the federal government in order to develop and administer national programs. For instance, the federal government initiated a plan for a national pension scheme in the 1960s which was agreed to by the provinces in the form of the Canada Pension Plan and the Quebec Pension Plan. Interprovincial channels have also been developed to accommodate shared interests. An annual conference of the 10 premiers provides a forum for discussing the full range of economic and political problems that face the provinces. The Western Premiers Conference and the Council of Maritime Premiers provide similar forums for discussions along regional lines.

In summary, each province is distinctive, but Canadians across the country have many interests and needs in common. Each government must therefore work to satisfy its specific objectives, while collaborating with other governments in the pursuit of common goals.

16 Advantages and disadvantages of federalism

What are some of the advantages and disadvantages of a federal system?

The federal system, composed of two orders of government, has proven to be more capable than other systems of government of reacting quickly and effectively to the special needs of the regions and the various ethnic and linguistic groups of a country.

In addition, a healthy competitive spirit exists between the federal and provincial governments, with each striving to retain the support of the electorate. This positive competition between the different authorities ensures that both orders of government remain responsive to the needs of their citizens.

The federal system can unite vast territories with diverse resources, thus providing the potential for sustained economic growth and stability. In the case of both domestic and international crises, the diversity of regional resources can be a source of strength.

For instance, if a given region is hit by poor economic conditions, it can rely on the help of the rest of the federation to overcome its setback. In the course of Canadian history, each of the provinces has been able to benefit from this advantage.

There have also been many occasions when the range of Canada's resources has helped to shelter Canadians from the adverse effects of world economic upheavals. Alberta's energy resources have been extremely important to all Canadians in this regard. Canada's agricultural and fishing industries have helped to ensure that Canadians do not suffer from the food shortages that grip much of the rest of the world, and have also contributed to large surpluses on the export side of Canada's balance of trade. Canada's

many other resources have bolstered the economy in the face of uncertain international economic conditions.

However, in some economic matters, it is clear that the federal system may give rise to differences of opinion between the two orders of government. These differences may reduce the effectiveness of their respective economic policies, which will naturally have less impact than a single policy.

Furthermore, the governments that form a federation may retain the power to restrict the free circulation of goods, capital and people. This in the long run is not good for the people of the country as a whole. Finally, it should be noted that the economic policies implemented by one of the governments in the federation sometimes have negative effects on the total economic situation of the country. For example, heavy borrowing on the part of the provinces may greatly increase the deficit in the balance of payments and negatively influence national monetary policies.

The difficulties involved in developing coherent national economic policies probably represent the most significant disadvantages of the federal system. However, these disadvantages are not insurmountable. In recent Canadian experience, the Prime Minister and premiers have tried to overcome some of the constraints by holding "economic summit" meetings in an effort to reach a consensus on the management of the economy. This approach has had some success, and most political leaders agree that continued co-operation is the key to Canada's economic prosperity.

The Canadian example demonstrates that there are some disadvantages in a federal system, but that there are also considerable advantages. Since the advantages would appear to far outweigh the disadvantages, federalism remains the most viable form of government for Canada.

17 Our greatest achievements

What are the most important Canadian achievements?

It is difficult to answer this question because our pride in being Canadian depends on a set of preferences, values and interests which are very personal. Nevertheless, we will try to mention some achievements that seem to be universally recognized.

A free society

We live in a free and peaceful society, which is open to the rest of the world. We may not always appreciate this important fact, because it is less spectacular and less tangible than certain others. Nevertheless, ours is a situation that is the envy of many citizens of other countries who do not enjoy the same rights, liberties and democratic traditions that we do.

The citizens of many countries have had to fight their fellow citizens to achieve recognition of their rights, leaving deep divisions within their societies. Canada is one of the few nations of the world that has never been ravaged by civil war. Even when conflicts among the linguistic groups, regions or governments of Canada have arisen, they have been handled peacefully and democratically. The debates in this country have often been heated, but they have seldom been accompanied by outbreaks of violence. For instance, during the Quebec referendum in 1980, some of the fundamental questions about our Constitution and the future of our country were raised, and many people voiced strong opinions about these issues. Yet the referendum was carried out in a calm and orderly manner.

17

Our federal system, characterized by the existence of two orders of government, promotes this climate of liberty because no one government monopolizes the powers of intervention in the activities of its citizens. Now that Parliament has taken action to entrench in the Constitution a Charter of Rights and Freedoms that both orders of government will have to respect, the rights of Canadians will be even more secure.

A prosperous society

In Canada we enjoy a standard of living higher than that of 92 per cent of the world's population. After more than a century of effort and perseverance, Canada has surmounted the problems posed by its vast territory, harsh climate and thinly scattered population, and has built an industrialized country where the quality of life is relatively very high.

This quality of life and prosperity stem in part from our federal system, which, while giving the regions a good deal of autonomy, has also led them to co-operate in projects that are important for all Canadians, and to share their natural and human resources.

Enviable social policies

The array of federal and provincial programs in the social field in Canada is envied by many countries, whether they have federal or unitary systems. Canadians from all parts of the country benefit from numerous income security and social service programs.

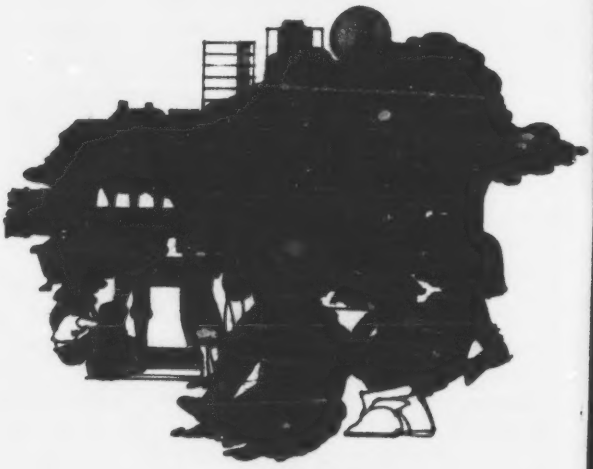
Cultural diversity

The Canadian federal system has enabled two linguistic communities and a variety of regional and cultural groups to retain their indentities and to enrich each other. Provincial governments have very broad powers that help them to meet the particular cultural, recreational, educational and other needs of the people of a given region. For its part, the federal

government, through institutions such as the CBC and the National Film Board, enables all Canadians to share enjoyment of the immense reservoir of talent stretching from coast to coast.

17

Obviously, this brief review of our country's achievements is not exhaustive. In fact, Canada itself is perhaps the most impressive Canadian achievement. Our country offers exceptional opportunities for development on all levels. Not only is Canada vast, beautiful and diverse, but our economic and human potential is exceptional. It offers us all the essential means of fulfilling our present and future needs.



18 Challenges facing Canadian federalism

What are the main challenges facing Canadian federalism?

The number one challenge facing Canadian federalism is to continue to enable all Canadians to live well in a well-governed country.

The Canadian federal system must continue to be a means of creating prosperity, and must also continue to be able to redistribute the collective wealth equitably to Canadians. It must carry out these tasks while, at the same time, allowing the different regions and the various ethnic and linguistic groups in the country to develop according to their aspirations.

If this challenge is to be met effectively, then concern must be given to what is required to protect the legitimate interests of the provinces and what is required for the rational management of the Canadian economy. In recent years, there has been a disturbing trend toward the fragmentation of the domestic market. Some governments have erected barriers to the free flow of goods, services, capital and people. As the Business Council on National Issues pointed out to the Special Joint Committee on the Constitution in January 1981, such barriers threaten the stability of the national economy.

> *...Provinces have increasingly ... taken measures designed to interfere with the economic free flow of goods, services, labour and capital in the hope of boosting the local economy and generating employment ... But this progressive fragmentation makes it more difficult for Canadian firms to develop in the*

most efficient manner, and as a result jeopardizes the very basis of our position as a high-income industrial nation. *

18

If we want our economy to become more efficient in meeting our own needs, and in competing with other countries in international markets, then we must restore a true economic union. We must also seek a better integration of federal and provincial economic policies to ensure that each region can raise the productivity of its industries, the profitability of its firms, and the income of its residents. If these efforts are combined with a continued commitment to policies designed to reduce regional disparities and to redistribute wealth among Canadians, the economic foundations of the federation will remain secure.

An equally great challenge is to bring our Constitution home and begin at last the important process of constitutional renewal. For the last half-century, we have been in a state of constitutional limbo because our political leaders have been unable to agree on an amending formula that would allow all changes to the Constitution to be made in Canada.

Attempts by the Government of Canada and the provincial governments to find such a formula began as long ago as 1927. There have been many concerted attempts since then—in 1931, 1935/36, 1950, 1961, 1964, 1968/1971, 1975/76, 1978/79, and again in the summer of 1980. Each time, the search for unanimity among the 11 governments resulted in failure.

With no prospect of agreement, the Government of Canada took action to break the impasse in October 1980 by presenting a proposed resolution for detailed examination through the parliamentary process.

* Business Council on National Issues, testimony to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the Constitution, January 7, 1981.

18

A Special Joint Committee of the House of Commons and Senate was established to study the constitutional proposals. Between November 6, 1980, and February 13, 1981, the committee spent 267 hours studying the resolution, received more than 900 written briefs and representations from Canadians, and met with 104 groups and individuals representing a wide range of interests. As a result of the committee proceedings, 67 amendments were made to the original resolution.

Meanwhile, some provinces were challenging the constitutional validity of the federal action with references to the Courts of Appeal in Manitoba, Newfoundland and Quebec. When the rulings were handed down, the Quebec and Manitoba Courts upheld the constitutionality of the federal patriation package while the Newfoundland Court ruled against it.

Following this, the proposed resolution was referred to the Supreme Court of Canada. On September 28, 1981, the Supreme Court announced its decision; it ruled that federal unilateral action was legal, but not in accordance with constitutional convention. The Court also stated that convention required the consent of a substantial majority of the provinces, but not unanimous support.

In early November, 1981, the Prime Minister and the 10 provincial premiers met for what was generally considered a last effort at constitutional agreement. On November 5, they announced that the federal government and all provincial governments, with the exception of Quebec, had reached agreement—an agreement that called for patriation of the Constitution along with an amending formula and a Charter of Rights written into it.

Quebec did not sign the agreement because of concerns related to financial compensation, mobility rights and minority language education rights. Although the government of Canada offered to discuss these concerns with Quebec, the offer was not

accepted. Subsequently, the agreement was altered by the government of Canada with the consent of the other provinces to take account of some of Quebec's concerns in the areas of financial compensation and minority language education rights.

18

On November 18, 1981, notice of motion of the Joint Address to the Queen, which would lead to the termination of a role for the U.K. Parliament in Canadian constitutional affairs, was given by the Minister of Justice in the House of Commons.

Following full discussions with the provinces, two amendments were made to the resolution. The first stated that "notwithstanding anything in this Charter, the rights and freedoms referred to in it are guaranteed equally to male and female persons." The second stated that "the existing and aboriginal and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada are hereby recognized and affirmed."

With an overwhelming majority, the House of Commons passed the resolution on December 2, 1981. The following week, on December 8, the resolution was passed by the Canadian Senate.

With the achievement of patriation and the other objectives of the constitutional resolution, further constitutional reforms should become more manageable. In the past, it was often difficult to make headway on issues involving the division of powers or the reform of federal institutions because our governments were too ambitious – trying to agree on a comprehensive package of changes to meet all of the demands of all of the governments. A working amending procedure will allow our governments to tackle issues on a case-by-case basis, without the constant need to make trade-offs over other issues.

Strengthening our union and renewing our Constitution will be ongoing tasks, but they are challenges of which Canadians are worthy. Through them, we can create an economic and political framework that will better meet the needs and aspirations of all Canadians.

Canada

Notes sur le fédéralisme canadien

Nouveau-Brunswick

Alberta

Gouvernement du Canada Government of Canada

Canada

Notes sur le fédéralisme canadien

Pour plus de renseignements, veuillez écrire à l'adresse suivante:

Publications Canada
C.P. 1986, succursale B
Ottawa (Canada)
K1P 6G6

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1982
N° de cat. CP 45-26/1982
ISBN 0-662-51793/8
100B(3-82)

CanadaCanada
nadaCanadaCanada
laCanadaCanada
adaCanadaCanada
anadaCanada

1	Qu'est-ce que le fédéralisme?	4
2	Pourquoi avons-nous choisi le fédéralisme?	7
3	Le Canada, une association économique et politique	10
4	Les institutions du gouvernement fédéral	14
5	Le fédéralisme canadien et le partage des pouvoirs	16
6	La décentralisation au Canada et ailleurs	20
7	Les responsabilités des deux ordres de gouvernement	23
8	Le fédéralisme et la politique extérieure	26
9	La langue et la culture française au Canada	29
10	Le fédéralisme et le multiculturalisme	33
11	L'immigration, c'est l'affaire de tout le monde	37
12	Le fédéralisme et les inégalités régionales	40
13	Le fédéralisme et la péréquation	43
14	Les régimes canadiens de sécurité du revenu et de services sociaux	46
15	L'unité dans la diversité	49
16	Les avantages et les désavantages du fédéralisme	52
17	Nos grandes réalisations	54
18	Les défis du fédéralisme canadien	57

1 Qu'est-ce que le fédéralisme?

Qu'est-ce que le fédéralisme et en quoi se distingue-t-il des autres régimes de gouvernement?

Le fédéralisme, c'est essentiellement une forme d'association entre des communautés qui s'unissent pour mieux assurer leur avenir et leur prospérité, tout en sauvegardant leur identité particulière et respective. La plupart des régimes fédéraux sont nés du désir des communautés impliquées de profiter des avantages économiques et politiques d'une telle association et de conserver du même coup une certaine liberté dans la gestion de leurs affaires régionales.

Une fédération diffère sous plus d'un aspect d'un État unitaire ou d'une confédération. L'État unitaire est formé d'un ensemble d'individus qui doivent allégeance à un seul et même gouvernement suprême et qui dépendent exclusivement de ce gouvernement. De tels régimes unitaires peuvent compter des centres d'administration régionaux, mais ceux-ci demeurent totalement dépendants du pouvoir central. Bref, les citoyens d'un État unitaire paient leurs impôts au pouvoir central; c'est de lui qu'ils reçoivent tous les services publics; c'est pour lui et pour ses institutions subordonnées qu'ils sont appelés à voter.

Quant à lui, l'État fédératif est une société de sociétés. On ne doit pas le considérer comme une nation, mais comme une ligue de nations. Les citoyens des États membres n'entretiennent aucun rapport particulier avec le pouvoir central ou l'autorité confédérative. Ces citoyens sont rattachés à leur État respectif et rien de plus. Ils paient leurs impôts à cet État uniquement; c'est de lui seul qu'ils reçoivent les services publics; et c'est exclusivement aux élections de cet État qu'ils

sont appelés à voter. Le pouvoir central vit des fonds que les États membres lui versent et il vaque aux affaires qu'ont bien voulu lui confier ces derniers.

1

Un État fédéral constitue en soi un État. Il est composé de sociétés (provinces, nations, cantons) et d'individus. Ses citoyens sont à la fois citoyens de l'État fédéral et des provinces constituantes (des nations ou des cantons). Les deux ordres de gouvernement se partagent les pouvoirs, chacun conservant sa souveraineté dans les domaines de sa juridiction, et chacun possédant des pouvoirs au plan exécutif, législatif et judiciaire. Les citoyens d'un État fédératif versent des impôts aux deux ordres de gouvernement et en échange, ils reçoivent des services publics. Ils sont aussi appelés à voter aux élections de ces deux ordres de gouvernement.

Les Pères de la Confédération canadienne ont fait un usage très large du mot confédération, comme on le faisait à l'époque. Ils n'étaient pas spécialistes en sciences politiques. C'est effectivement un État fédéral qu'ils ont fondé et non pas une ligue de nations. Les Canadiens sont donc citoyens du Canada et de la province qu'ils habitent. Le gouvernement du Canada possède les pouvoirs de gestion dans les domaines d'intérêt national, alors que les gouvernements provinciaux se voient attribuer des pouvoirs substantiels en

vue d'adopter des lois pour favoriser les intérêts régionaux. De par les impôts qu'ils doivent verser, les Canadiens sont associés aux deux ordres de gouvernement; ainsi en est-il pour les services publics et pour les élections.

1

Le régime de gouvernement le plus approprié est intimement lié à la nature même du pays, à sa géographie, à sa culture, à ses langues, etc. Alors que le régime unitaire nous paraîtra mieux indiqué, lorsqu'il s'agit d'un groupe homogène, le régime fédéral est mieux adapté à un pays dont la population est diverse et répandue sur un vaste territoire. Grâce au fédéralisme, les Canadiens peuvent poursuivre des objectifs nationaux, tout en protégeant leurs particularités provinciales ou régionales.

2 Pourquoi avons-nous choisi le fédéralisme?

Pourquoi les Canadiens ont-ils choisi un régime fédéral en 1867, plutôt qu'un autre système politique?

Il nous fallait ou bien conclure un pacte fédératif ou bien mettre un terme aux négociations.

Ainsi s'exprimait George Brown, un des fondateurs du Canada, en 1865. À l'instar des autres Pères de la Confédération, Brown croyait que les trois principales colonies de l'époque, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et les provinces unies du Canada (qui allaient devenir le Québec et l'Ontario) devaient s'unir et fonder une nouvelle entité politique, surtout dans le but de travailler ensemble dans les domaines de l'industrie et du commerce, des communications et de la défense.

On aurait pu atteindre ces objectifs en adoptant le régime politique unitaire, avec un seul gouvernement pour tout le pays. Ou bien, les trois colonies auraient pu former un genre de confédération afin d'assurer l'harmonie des objectifs économiques et militaires. Le choix s'est enfin arrêté sur le régime fédéral, avec un gouvernement national ayant les pouvoirs de gérer les affaires d'intérêt commun, et des gouvernements provinciaux ayant les pouvoirs d'adopter des lois spécifiquement destinées à leurs populations respectives. Voyons de plus près les choix qui s'offraient aux trois colonies, en 1867, et examinons les raisons qui ont motivé les Pères de la Confédération en faveur du régime fédéral.

Le régime unitaire

Durant les délibérations qui devaient mener à la fondation du pays, les délégués ayant des intérêts particu-

2

liers dans les domaines des affaires et des finances furent tout spécialement attirés par le régime unitaire ou par l'union législative. Grâce à la mécanisation, à la spécialisation des métiers puis à l'expansion du marché intérieur, les Canadiens pourraient, selon ces délégués, atteindre un bien-être personnel et collectif plus grand. Imposant des normes et des objectifs identiques dans toutes les régions du pays, le régime unitaire était tout indiqué pour satisfaire à leurs aspirations. Mais il aurait fallu imposer l'uniformité culturelle, linguistique et judiciaire et cette condition était inacceptable à plusieurs délégués du Québec et des provinces maritimes.

Le régime confédéral

Le régime confédéral attirait les délégués qui souhaitaient voir les colonies conserver beaucoup d'autonomie, tout en reconnaissant le principe de la coopération dans les domaines spécifiques. L'expérience leur montrait cependant que le régime confédéral n'avait pas bien fonctionné, aux États-Unis, en Suisse et en Allemagne, à cause des rivalités entre États membres et de la faiblesse des institutions centrales à trouver les solutions adéquates.

Le régime fédéral

Les pères de la Confédération tombèrent tous d'accord pour unir les trois colonies, pour augmenter la richesse du pays et pour le pourvoir d'un meilleur système de défense. Les délégués francophones ainsi que certains de leurs collègues des autres régions du pays voulaient assurer régionalement la protection du caractère distinctif des différentes régions, tout spécialement en matière d'éducation, de justice et d'administration municipale. C'est pourquoi les fondateurs du Canada ont opté pour le régime fédéral, croyant que c'était le mieux indiqué pour unir les trois colonies sous un gouvernement national fort et efficace, tout en reconnaissant les aspirations régionales.

2 Il faut reconnaître que les fondateurs days ont choisi le régime politique qui pouvait leux assurer l'autonomie des deux groupes linguistics et sanctionner l'interdépendance des troislonies. Dans deux discours prononcés en 1977, le prier ministre du Nouveau-Brunswick Richard Hatfieluait en ces mots l'ouverture d'esprit des Pères de l Confédération:

> *Les Pères de la Confédération ont de l'avenir une vision digne d'être approfondie était celle d'une société composée de communautés culturelles, économiques et linguistics distinctes qui s'unissent pour des avantages proques et qui se vouent au respect et au bien-e de tous. C'était la vision d'hommes ayant acs assez de maturité politique pour comprendre que devait être le Canada, afin de survivre et prospérer. Le rêve d'une identité américaine hogène avait présidé à la fondation des États-Un Au contraire, le Canada s'est édifié à partir du cept de communautés sociales et géographes visant à se réaliser elles-mêmes tout en éta interdépendantes.*

daCanadaCanada
CanadaCanadaCanada
adaCanadaCanada
nadaCanadaCanada
aCanadaCanada

3 Le Canada, une association économique et politique

Quels sont les traits dominants de l'association économique que fait ressortir le système fédéral canadien?

Dans le système fédéral canadien, on retrouve les avantages et les traits dominants d'autres types d'associations économiques.

Ainsi, il présente en premier lieu les traits caractéristiques des associations de libre échange. Dans une association fondée sur le libre échange, les obstacles au commerce entre les États membres sont supprimés. Ainsi, les entreprises de chacun des États membres de l'association accèdent sans contrainte au marché des autres, où ceux-ci peuvent écouler les biens et les services qu'ils produisent. Le système fédéral canadien permet, de la même manière, d'ouvrir à chaque province le marché que représentent les millions de consommateurs des autres provinces. Ce libre accès à un vaste marché a permis et permet encore à chaque région du Canada d'augmenter le rendement de ses industries et d'accroître les revenus de ses habitants.

Le système fédéral canadien présente également les caractéristiques d'une union douanière. Dans une union douanière, chacun des États membres peut profiter des marchés des autres États membres avec cet avantage supplémentaire que ces pays appliquent un même tarif douanier sur les marchandises importées des pays étrangers (qui ne sont pas membres de l'union douanière), ce qui étend une protection douanière uniforme à l'ensemble des États membres. Au Canada, il en va de même: les tarifs douaniers sont les mêmes partout et cette protection uniforme permet de maintenir un certain niveau de

rendement et d'emploi dans des secteurs comme ceux du textile, du vêtement et du meuble, ce qui ne serait pas toujours possible si cette protection faisait défaut.

3

Un marché commun est organisé de la même façon qu'une union douanière, sauf qu'on y prévoit aussi la libre circulation des personnes et des capitaux, d'un État membre à l'autre. En outre, les membres d'un marché commun appliquent généralement des politiques communes dans divers domaines, par exemple ceux de l'agriculture et des transports. Outre quelques exceptions, la fédération canadienne veille à assurer la libre circulation des capitaux et des personnes, et chaque province profite des politiques fédérales adoptées dans ces domaines. Ainsi, la politique fédérale en matière de transports a-t-elle permis d'unir les économies provinciales notamment au moyen de réseaux ferroviaires et aériens, de réseaux de pipelines et de télécommunications qui s'étendent d'un océan à l'autre et dans le Grand Nord canadien.

Un autre type d'association, l'union économique et monétaire, soude encore davantage les économies des États membres. Ce genre d'union présente toutes les caractéristiques d'un marché commun, bien qu'elle possède en plus une banque centrale et une politique monétaire unique. Au Canada, les provinces jouissent du même avantage. Une monnaie unique, soutenue par la puissance économique de l'ensemble de la fédération plutôt que par les économies individuelles des provinces, assure une plus grande stabilité des prix et facilite les transactions avec l'étranger.

Quels sont les avantages d'une association politique?

Afin de juger des avantages particuliers qu'offre chacun des divers genres d'associations économiques, il faut tenir compte du contexte politique. Dans une publication de l'Institut de recherche C.D. Howe, M.

3

Roger Dehem, économiste, fait remarquer que la réalisation des objectifs de toute association économique repose sur la volonté politique:

> *Il a été prouvé qu'une simple association économique et, à fortiori, tout autre genre plus faible d'association ne possèdent pas les moyens d'atteindre leurs objectifs et demeurent ainsi plus ou moins précaires, inefficaces et illusoires. Et dans tous les cas, on a pu montrer que ce qu'il manque, c'est une procédure ou une autorité capable de régler les différends entre États membres.*

Bref, si l'on veut qu'elle fonctionne avec efficacité, toute association économique doit être liée à une association politique. Sans cette autorité politique détenant les pouvoirs de régler les problèmes qui existent entre les membres, il peut se produire des situations graves. Les membres pourraient être les victimes d'actions unilatérales non prévues par le traité ou le pacte d'association; ils pourraient également se trouver dans l'impossibilité de prendre les mesures qui s'imposent à l'endroit d'autres membres qui iraient à l'encontre des principes et des procédures auxquels ils ont tous souscrit. L'association politique s'impose lorsqu'il s'agit du partage équitable des ressources, dans le but de diminuer les inégalités régionales et d'assurer à tous les membres une activité économique efficace.

Chaque fois que l'on constitue une association économique, il est des gens qui souhaitent la voir un jour se transformer en association politique. C'est le cas de la Communauté économique européenne, dont la population a élu un Parlement européen, en juin 1979. Puisés dans la documentation de la Communauté économique européenne, les extraits suivants en font foi:

Aujourd'hui, la solidarité économique va de pair avec la solidarité politique. (1)

3

L'objectif à long terme de la Communauté européenne a toujours été l'union politique de l'Europe et ses institutions sont à mettre au point des projets visant à réaliser «l'Union européenne». (2)

Les Canadiens profitent des avantages d'une association économique intégrée et de ceux d'une association politique. Le régime fédéral canadien est le seul qui soit économiquement capable de satisfaire les aspirations de toutes les provinces. Lorsqu'on les compare au régime fédéral, les autres types d'associations sont restreints, instables et inopérants.

(1) Émile Noël, Secrétaire général de la Commission de la Communauté européenne, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1977, p. 34.

(2) *La Communauté européenne*, brochure publiée conjointement par la Commission des Communautés européennes et par le ministère des Affaires extérieures, Canada, 1976, nº de cat. E2-81/1976F, p. 40.

4 Les institutions du gouvernement fédéral

Quelles sont les institutions du gouvernement fédéral?

Les institutions du gouvernement fédéral se répartissent ainsi: le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, le pouvoir réglementaire et le pouvoir administratif.

Le pouvoir exécutif comprend le gouverneur général (représentant la Reine) et le cabinet des ministres. Le gouverneur général est nommé par la Reine, sur recommandation du cabinet. Les membres du cabinet sont nommés par le gouverneur général, sur recommandation du premier ministre. Le chef du parti politique qui détient la majorité à la Chambre des communes devient premier ministre du pays.

Le cabinet compte quelque 30 membres. La tradition veut que chaque province soit représentée au sein du cabinet. Le tiers des ministres sont des Canadiens d'expression française, dont deux proviennent de provinces autres que le Québec.

L'institution législative est le Parlement. Il comprend la Reine, le Sénat et la Chambre des communes. Les lois sont adoptées par les deux chambres et doivent recevoir l'assentiment royal (qui est toujours accordé sur recommandation du cabinet).

Le Sénat est composé de 104 membres. Le Québec est représenté par 24 d'entre eux, l'Ontario, 24 également, les Maritimes, 24 (10 pour la Nouvelle-Écosse et 10 pour le Nouveau-Brunswick, 4 pour l'Île-du-Prince-Édouard), l'Ouest, 24 aussi (6 pour chacune des provinces), Terre-Neuve, 6, le Yukon, 1 et les Territoires du Nord-Ouest, 1 également. Les sénateurs sont nommés par le gouverneur général, sur recommandation du cabinet.

4

Les membres de la Chambre des communes sont au nombre de 282, élus par la population. La députation de chaque province est basée sur sa population proportionnelle par rapport au reste du pays, quoiqu'aucune province ne puisse compter moins de députés que de sénateurs. L'Ontario élit 95 députés et le Québec, 75. Les provinces de l'Atlantique en ont 32 (11 en Nouvelle-Écosse, 10 au Nouveau-Brunswick, 7 à Terre-Neuve et 4 à l'Île-du-Prince-Édouard). Les provinces de l'Ouest comptent 77 députés (28 en Colombie-Britannique, 21 en Alberta, 14 au Manitoba et 14 également en Saskatchewan). Le Yukon a un député et les Territoires du Nord-Ouest en ont deux.

Les institutions judiciaires se divisent en Cour suprême du Canada et en Cour fédérale. La Cour suprême du Canada comprend neuf juges, nommés par le gouverneur général, sur recommandation du cabinet. Trois juges sont obligatoirement choisis au Québec. La Cour fédérale du Canada comprend deux divisions appelées Division d'appel et Division de première instance. La Division d'appel de la Cour fédérale compte six juges tandis que la Division de première instance en compte dix. Ils sont nommés par le gouverneur général, sur recommandation du cabinet.

Les institutions réglementaires, dont les membres sont nommés de la même façon, sont des organismes de surveillance comme, par exemple, la Commission canadienne des transports, l'Office national de l'énergie et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes.

Le pouvoir administratif est confié à la fonction publique du Canada, dont les membres sont directement ou indirectement nommés par le gouverneur général, sur recommandation du cabinet. Exception faite des hauts fonctionnaires qui sont choisis par le cabinet, les fonctionnaires sont nommés sur la base du mérite et ce système est géré par la Commission de la Fonction publique qui est établie comme le sont les organismes investis d'un pouvoir de réglementation.

5 Le fédéralisme canadien et le partage des pouvoirs

Le Canada est-il un pays trop centralisé ou trop décentralisé?

Alors que se poursuit toujours le débat sur le partage des pouvoirs dans ce pays, d'aucuns soutiennent qu'il faut accorder plus de pouvoirs aux provinces, sous prétexte que le pouvoir est présentement trop centralisé à Ottawa. Il s'en trouve d'autres pour recommander d'ajouter aux pouvoirs du gouvernement fédéral, afin de mieux protéger l'association économique canadienne. Mais qu'entend-on au juste par centralisation et décentralisation et quelles sont les répercussions de l'une ou l'autre de ces deux tendances?

Définissons d'abord les deux concepts. Par centralisation, on entend une concentration du centre de décisions; au contraire, la décentralisation signifie que les centres de décisions se trouvent impartis aux autorités régionales et locales. En tant que tel, aucun des deux systèmes n'est parfait et ce qui importe n'est pas tellement de savoir en quelles mains doivent être déposées les rênes du pouvoir, que d'être convaincu que la population est bien gouvernée. Et ainsi la règle qui doit prévaloir dans le partage des pouvoirs, c'est celle de déterminer lequel des deux ordres de gouvernement, le fédéral ou le provincial, est en mesure de mieux remplir telle ou telle autre fonction.

Lorsqu'en 1867, les Pères de la Confédération ont rédigé les articles qui devaient former la base de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (A.A.N.B.), ils ont de toute évidence cherché à respecter ce principe, en répartissant les pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Par contre, ils étaient incapables de prévoir toutes les conjonctures.

5

Comment pouvaient-ils, par exemple, prévoir les répercussions qu'auraient au Canada deux grandes guerres mondiales et une dépression économique. Pas plus qu'ils ne pouvaient songer aux découvertes qui allaient engendrer de nouveaux problèmes, comme ceux de la protection de l'environnement et de la surveillance de l'industrie des communications.

À plus d'un point de vue, la Constitution s'est avérée assez souple pour s'adapter à ces progrès et le Canada est passé de périodes de centralisation en périodes de décentralisation, selon ce que dictaient les circonstances. Par exemple, il est résulté de la crise économique des années 30 et de la guerre des années 40 un Canada fortement centralisé, durant la décennie 1950. Puis, dans les deux décennies ultérieures, cette tendance a été renversée au fur et à mesure que les gouvernements provinciaux assumaient à nouveau leurs responsabilités dans certains domaines économiques et sociaux et qu'ils exerçaient leur contrôle sur des programmes à gros budgets.

Notre système de gouvernement s'est avéré souple, comme nous venons de le montrer. Il est cependant plusieurs hommes politiques et plusieurs spécialistes en droit constitutionnel qui en sont venus à la conclusion qu'il faut modifier le partage des pouvoirs, afin de continuer d'assurer à la population un gouvernement adéquat et efficace.

On trouvera que certains programmes, qui sont actuellement gérés par le gouvernement fédéral, seraient peut-être mieux gérés par les provinces. Aussi, quelques porte-parole des gouvernements provinciaux ont récemment préconisé un mouvement décentralisateur de grande envergure qui accorderait aux provinces le droit de décider entre elles des responsabilités et des fonctions du gouvernement fédéral. Le Canada deviendrait alors une confédération, avec un pouvoir central mandaté par dix provinces pratiquement indépendantes les unes des autres.

5

L'expérience montre que les gouvernements confédéraux, plus particulièrement celui des États-Unis et de la Suisse, parce qu'ils ne possèdent pas de pouvoirs assez forts au niveau du pays, ont mené à l'indécision puis aux conflits entre les États membres.

Il ne faut pas oublier que les cinq principales régions et que les dix provinces du pays ont souvent des intérêts divergents. Ainsi, les provinces exportatrices de pétrole désirent vendre leur produit au prix le plus élevé alors que les provinces consommatrices désirent l'acheter au prix le plus bas. Les provinces ayant un secteur industriel important exigent des mesures de protection tarifaire pour leurs produits, alors que les autres souhaitent un marché complètement ouvert. Et les besoins des fermiers de l'Ouest sont bien différents de ceux du Québec ou des provinces de l'Atlantique. Ce genre de situation justifie l'existence d'un gouvernement fédéral suffisamment fort pour être capable de répondre aux besoins de tous les Canadiens. En fait, le gouvernement central est le seul gouvernement au Canada qui ait le mandat de penser au bien de tout le pays et aux intérêts de tous les Canadiens. C'est pour cette raison qu'il doit conserver certains moyens essentiels pour bien remplir ce mandat.

Quant à l'autre tendance, celle qui favorise une centralisation extrême, elle est aussi excessive que l'autre. Si les pouvoirs des gouvernements provinciaux étaient diminués, ceux-ci ne pourraient répondre aux besoins spécifiques de leur population respective en matière de culture, de langue et de services sociaux. Le flot de demandes contradictoires dirigées vers le gouvernement central serait tel qu'il ne parviendrait pas à les examiner toutes. Et ainsi les Canadiens en viendraient-ils à considérer le gouvernement fédéral comme un pouvoir lointain et indifférent.

Cependant, dans une fédération, il faut un certain niveau de centralisation, surtout en matière économique. Il est nécessaire de concentrer les activités au niveau central afin de pouvoir bénéficier

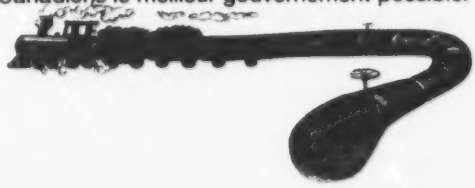
5

des avantages d'un vaste marché interne et d'établir, à travers le pays, certaines règles uniformes. Par exemple, qu'il soit à Halifax, à Québec, à Toronto ou à Edmonton, tout Canadien hospitalisé a droit aux mêmes services. Le gouvernement fédéral peut établir certains programmes économiques pour répondre à des besoins communs à tous les Canadiens et ce à des coûts beaucoup moins élevés que ceux que devrait assumer chacune des provinces si elle agissait séparément. D'autre part, un régime fédéral suffisamment fort permet de redistribuer une partie des revenus provenant des régions plus favorisées vers les autres régions et, par le fait même, assure une plus grande égalité et une plus grande stabilité financière.

Le Canada doit faire face de temps en temps à certains défis de nature économique d'une telle ampleur qu'ils dépassent les capacités d'une province et exigent vraiment la force financière de toute la fédération. À titre d'exemple, rappelons la construction des chemins de fer Intercolonial et Canadien Pacifique au dix-neuvième siècle, celle de l'autoroute transcanadienne, celle du pipe-line transcanadien dans les années 1950 et, maintenant, celle du pipe-line de l'Alaska.

Préserver l'équilibre

Dans un régime fédéral comme le nôtre, le mouvement de la centralisation et de la décentralisation ne cesse jamais. Aucune de ces deux tendances ne doit l'emporter sur l'autre; le cas échéant, c'est le régime lui-même qui tombe et le pays se transforme en État confédéral ou unitaire. C'est pourquoi le Canada doit s'efforcer de préserver son équilibre, tout en assurant aux Canadiens le meilleur gouvernement possible.



daCanadaCanada
anadaCanadaCanada
adaCanadaCanada
nadaCanadaCanada
CanadaCanada

6 La décentralisation au Canada et ailleurs

Le fédéralisme canadien est-il moins centralisé que les autres fédérations, ou l'est-il davantage?

Le fédéralisme contemporain a été adopté pour la première fois aux États-Unis, en 1789. Au XIX^e^ et au XX^e^ siècles, plusieurs pays ont suivi l'exemple américain, comme, par exemple, le Canada, la Suisse, l'Australie, l'Inde et l'Allemagne de l'Ouest.

L'une des caractéristiques importantes de tous les régimes fédéraux est sans aucun doute le fait qu'il y a deux ordres de gouvernement : le provincial, l'État ou le canton pour répondre aux besoins et aux particularismes régionaux, et le fédéral qui réunit les États membres afin de faire profiter chacun d'eux de la force de l'ensemble.

Dans un régime fédéral, chacun des deux ordres de gouvernement a des responsabilités propres, et est autonome dans ses sphères d'activités. Toutefois, le degré d'autonomie des provinces, ou de leurs équivalents, varie d'une fédération à l'autre.

Dans la République fédérale d'Allemagne, les *länder*, comparables à nos gouvernements provinciaux, ne jouissent que d'une autonomie très réduite, leur rôle consistant essentiellement à appliquer les lois édictées par un parlement fédéral qui a l'essentiel des pouvoirs. Du reste, les affaires d'intérêt local et les services policiers sont les seuls domaines où les *länder* conservent une juridiction exclusive. Contrairement aux provinces canadiennes, ils ne peuvent pas, de leur propre initiative, organiser leur système scolaire, fixer des taux différents d'impôt sur le revenu, ni même faire des emprunts sur les marchés étrangers.

6

L'autonomie régionale, c'est-à-dire celle des cantons et des États, est bien plus marquée en Suisse et aux États-Unis que dans les *länder* d'Allemagne. Il n'en reste pas moins que la Suisse et les États-Unis ont tendance à se centraliser, alors qu'au Canada la tendance, depuis plusieurs années, est à la décentralisation.

Alors que le Canada s'était lui-même voulu une fédération beaucoup plus centralisée que celle des États-Unis, une analyse juridique des deux constitutions a montré que c'est plutôt le contraire. En termes généraux, la Cour suprême des États-Unis a toujours augmenté les pouvoirs du Congrès américain. Ici au Canada, et cela depuis 1880, le Comité juridique du Conseil privé (le tribunal de dernière instance jusqu'en 1949) a généralement augmenté les pouvoirs des provinces.

Les responsabilités économiques des provinces

Une des caractéristiques frappantes de cette forme de décentralisation de la fédération canadienne se découvre dans le rôle de partenaires actifs que jouent les provinces en ce qui a trait au développement économique. Cela présente plusieurs avantages, mais cela réduit parfois sérieusement les moyens dont dispose le gouvernement fédéral pour gérer l'économie nationale. Dans un document constitutionnel intitulé *Vers un Canada nouveau,* l'Association du Barreau canadien déclare que le haut degré d'autonomie des provinces en matière économique a rendu l'association économique canadienne plus faible que celles d'autres fédérations, comme, par exemple, les États-Unis, l'Australie et l'Inde. Et le document conclut ainsi: *Le pouvoir des provinces d'intervenir sur le marché national du Canada est plus grand que celui que détiennent les États membres de la Communauté économique européenne.*

6

Les responsabilités politiques des provinces

Les provinces canadiennes ont plus de responsabilités politiques que tous les autres États membres de régimes fédéraux; c'est un autre des traits caractéristiques de la décentralisation. Au fait, les provinces jouent un rôle important et nécessaire dans l'élaboration des politiques nationales, grâce aux conférences fédérales-provinciales où sont discutés les grands problèmes de l'heure.

Les dépenses publiques

On peut également évaluer le degré de décentralisation d'un régime fédéral en comparant les budgets des deux ordres de gouvernement. Au Canada, les provinces et les municipalités dépensent beaucoup plus que le gouvernement fédéral.

Une fois les transferts fiscaux effectués aux provinces, le budget du gouvernement fédéral représente moins de 40 p. 100 des dépenses publiques au Canada. En Suisse, en République fédérale d'Allemagne et aux États-Unis, les données des dépenses fédérales sont respectivement de l'ordre de 38 p. 100, 48 p. 100 et 60 p. 100.

Conclusion

On vient de montrer quel haut niveau de décentralisation atteint la fédération canadienne, en renvoyant aux pouvoirs des provinces, à leurs prérogatives économiques et politiques, au contrôle qu'elles exercent, avec les municipalités, sur les dépenses publiques. En comparant divers régimes fédéraux à la fédération canadienne on en arrive à la conclusion que le régime canadien est plus décentralisé que plusieurs autres, dont ceux de l'Allemagne de l'Ouest et des États-Unis.

Bref, le régime fédéral canadien permet aux provinces de répondre aux besoins de leur population respective, tout autant, sinon davantage que ne le font les régimes fédéraux que l'on trouve dans les autres pays du monde.

7 Les responsabilités des deux ordres de gouvernement

Quelle est la différence entre les princi ***t des responsabilités du gouvernement fédér gouvernements provinciaux au Canada?***

t rédigé

Lorsqu'en 1867, les fondateurs du Canada itanni-l'article 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord Canada que (A.A.N.B.), ils confièrent au Parlement , *l'ordre* l'autorité générale *de faire des lois pour la* faite des *et le bon gouvernement du Canada*, excepti assem-matières relevant de la juridiction exclusive t plu-blées législatives. L'article 91 définit également rale, y sieurs domaines spécifiques de juridiction fé naviga-inclus l'industrie et le commerce, les postes ale, la tion et la marine marchande, la défense nati et les monnaie et les banques, les brevets d'inven ers. En droits d'auteur, le droit criminel et les pénite te liste. 1940, l'assurance-chômage était ajoutée à

L'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nor irs aux britannique accorde un large éventail de po la provinces. Elles ont la responsabilité d'assu rects plupart des services impliquant des rapport avec les citoyens, grâce à leur juridiction su s propriété, sur les droits civils et sur les ques e les d'intérêt local. Elles gèrent les hôpitaux ains rges services de santé et de bien-être; elles ont d vail et pouvoirs dans les domaines des relations du les de la protection du consommateur. Les rout justice institutions municipales et l'administration d relèvent des provinces.

té et

Les provinces conservent également la propt elles l'administration de leurs ressources naturelle voir à peuvent faire des emprunts à l'étranger, san obtenir la permission du gouvernement fédé

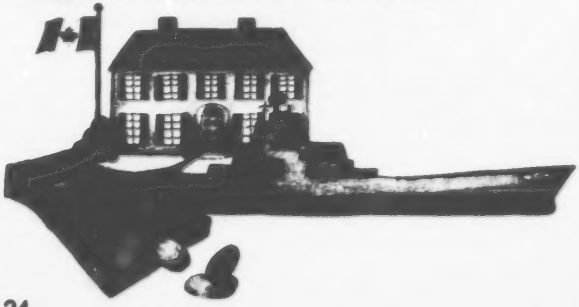
L'article 93 de l'A.A.N.B. leur confère l'éducation, sous certaines réserves concernant la confessionnalité et les écoles séparées.

7

Viennent s'ajouter aux domaines de juridiction exclusivement fédérale ou provinciale, d'autres domaines où les deux ordres de gouvernement doivent partager les pouvoirs ou les exercer concurremment. Il en est ainsi pour l'agriculture et l'immigration, où la loi fédérale a préséance sur la loi provinciale. En 1951, le Parlement se voyait accorder les pouvoirs en matière de pensions de vieillesse, à condition que ses lois n'entrent pas en conflit avec celles des provinces.

Le principe qui explique généralement le partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement veut qu'on confère au gouvernement fédéral la juridiction en matière d'union économique, de maintien de certaines normes nationales et de relations internationales, alors qu'on tend à confier aux provinces les affaires touchant la culture et les besoins économiques et sociaux des régions. Les Pères de la Confédération se sont efforcés de clarifier tous ces points, noir sur blanc, mais il reste des zones grises et l'histoire montre qu'il est de plus en plus difficile de distinguer entre les juridictions des deux ordres de gouvernement.

Par exemple, c'est aux provinces que l'A.A.N.B. confère la juridiction des affaires culturelles et sociales, mais dans ces deux domaines, l'apport du gouvernement fédéral est très significatif. Les municipalités tombent sous la responsabilité



7

provinciale mais elles bénéficient directement des activités du gouvernement fédéral comme le développement des ports et des aéroports, des programmes de stimulants industriels et des projets d'expansion économique régionale. Par ailleurs, dans un domaine relativement nouveau comme la protection de l'environnement et les communications, il est évident que les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral doivent conjuguer leurs efforts afin de résoudre les grands problèmes d'aujourd'hui qui vont au-delà des frontières artificielles des municipalités, des provinces et même des pays.

Il suffit de voir augmenter les rencontres officielles entre ministres et fonctionnaires des deux ordres de gouvernement pour comprendre jusqu'à quel point les gouvernements du Canada sont interdépendants. Dans un tel contexte, il n'est pas rare de voir surgir des conflits entre les représentants des gouvernements qui, les uns et les autres, cherchent à préserver et à augmenter leur influence respective. Mais en général, les relations intergouvernementales se déroulent sous le signe de la collaboration.

Maintenant que nous en sommes venus à un accord sur une procédure de modification de notre Constitution, nous chercherons à partager les pouvoirs d'une façon plus claire, plus fonctionnelle et plus moderne. Il faut cependant reconnaître qu'une certaine interdépendance entre les deux ordres de gouvernement constitue une charnière essentielle du fédéralisme canadien.

daCanadaCanada
CanadaCanadaCanada
adaCanadaCanada
nadaCanadaCanada
aCanadaCanada

8 Le fédéralisme et la politique extérieure

Comment le régime fédéral canadien opère-t-il en matière de politique extérieure?

Dans tout régime fédéral, seul le gouvernement central est habilité à traiter avec l'étranger à moins de dispositions contraires inscrites spécifiquement dans la Constitution. Les relations internationales se font entre États souverains et en regard du droit international; seul le gouvernement central est souverain. En ce qui concerne les relations avec l'étranger, le gouvernement central possède le pouvoir de traiter directement et exclusivement avec l'étranger. La division des pouvoirs qui existe dans le régime fédéral vaut pour la juridiction interne et non externe.

Ces principes d'ordre général s'inscrivent dans la plus stricte logique. Si la division des pouvoirs qui existe à l'intérieur d'un régime fédéral valait également pour l'extérieur, une même nation aurait plusieurs personnalités internationales, à la rigueur autant qu'elle comporte d'États membres. Les risques de contradictions en politique étrangère ne seraient que plus grands.

À titre d'exemple, certains États membres concluraient des accords avec des pays étrangers qui pourraient aller à l'encontre des vues ou des intérêts des autres parties de la nation. Une province pourrait acheter des produits d'une nation avec laquelle Ottawa aurait rompu ses relations diplomatiques. En poussant les choses au pire, en cas de conflits internationaux, les États membres d'une fédération pourraient appuyer des pays hostiles à d'autres membres de leur propre fédération. On en arriverait ainsi à des conflits internes.

8

De plus, accorder des pouvoirs en matière de politique étrangère aux États membres d'une fédération serait inviter les pays étrangers à faire naître des rivalités entre les provinces et provoquerait donc de graves divisions internes dans la fédération. Il faut noter également que la compétence en politique étrangère implique les instruments nécessaires pour assumer cette compétence, soit le corps diplomatique et l'armée. On voit mal chaque province canadienne posséder sa diplomatie et son armée sans provoquer l'effondrement du pays.

Le pouvoir de traiter avec l'étranger, ici comme dans les autres régimes fédératifs, est de la responsabilité immédiate et exclusive du gouvernement central, même lorsqu'il s'agit de compétences relevant de la juridiction interne des provinces. Dans ce cas, la règle veut toutefois que l'accord international signé par le gouvernement fédéral ne puisse s'appliquer dans un domaine de juridiction provinciale, sans l'initiative de chaque province. Par exemple, le gouvernement fédéral a signé, en 1966, deux conventions des Nations unies, l'une touchant les droits civils et politiques et l'autre, les droits économiques et sociaux. Mais comme ces droits touchaient également la juridiction des provinces, cette signature n'a été ratifiée qu'en 1976, après qu'un accord eut été atteint entre le gouvernement fédéral et toutes les provinces.

Il faut enfin signaler qu'au cours des dernières années, la participation des provinces aux accords internationaux s'est accrue par l'intermédiaire des organismes fédéraux. Non seulement y a-t-il eu consultation des provinces, mais lorsque des conférences à caractère international se sont tenues à l'étranger à propos de sujets relevant de la juridiction interne des provinces comme l'enseignement, des ministres provinciaux ont souvent été invités comme membres des délégations canadiennes. Dans certains cas, des provinces, en particulier le Québec, ont pu signer des accords à caractère international avec des pays étrangers, mais semblables accords restent

8

soumis à l'approbation du gouvernement fédéral, seule autorité reconnue en politique internationale. Les pouvoirs accordés aux provinces sont des pouvoirs délégués par le gouvernement fédéral. Dans le cas contraire, la divisibilité des compétences en matière d'affaires extérieures dans une fédération signifierait la fin de la fédération elle-même.

9 La langue et la culture française au Canada

Comment le fédéralisme peut-il promouvoir la langue et la culture française?

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, *assurait*, dans trois de ses articles, la protection puis la promotion de la langue et de la culture française.

Premièrement, l'article 133 accorde au français et à l'anglais un statut égal devant le Parlement canadien (débats, procès-verbaux, registres, journaux et lois) et devant les tribunaux de juridiction fédérale (la Cour suprême du Canada et la Cour fédérale). Cet article s'applique également à la province de Québec, à l'Assemblée nationale puis devant les tribunaux.

Deuxièmement, l'alinéa 13 de l'article 92 accorde aux provinces les pouvoirs exclusifs en matière de propriété et de droits civils. L'article 94 prévoit que les provinces peuvent remettre ces pouvoirs au Parlement fédéral, sauf le Québec. Et c'est ce qui garantit au Québec, l'application du droit civil.

Troisièmement, l'article 93 confère aux provinces les pouvoirs exclusifs sur l'éducation, dans chaque province et pour chaque province, à condition que soient respectés les droits de certaines écoles séparées des minorités catholiques ou protestantes. Ceci accorde à la province de Québec le pouvoir d'instituer et d'administrer son propre système d'éducation.

Ce sont là des droits fondamentaux et, depuis 1969, ils ont été étendus par le gouvernement fédéral et par les assemblées législatives. La loi fédérale sur les langues officielles, adoptée en 1969, faisait du français et de l'anglais les deux langues officielles du gouvernement fédéral (non plus uniquement celles du Parlement et des tribunaux fédéraux). La Loi sur les langues

officielles du Nouveau-Brunswick accordait les mêmes privilèges aux deux langues; elle incluait également les mécanismes permettant l'éducation dans la langue de la minorité.

9

Avec sa Charte de la langue française (1977), le Québec a fait du français la langue obligatoire de toutes les institutions québécoises et d'une foule d'initiatives du secteur privé. Seuls ont été conservés aux anglophones les droits linguistiques que leur accorde l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. L'Ontario a créé des écoles françaises qui desservent maintenant près de 100 000 élèves; cette province offre également plusieurs services en français et manifeste l'intention d'en augmenter le nombre. Au Manitoba, l'on possède également des écoles françaises. Plusieurs autres provinces font de grands efforts afin d'assurer à la population francophone des services scolaires en français; elles peuvent profiter de subventions fédérales créées à cette fin.

En 1981, le Parlement canadien a adopté une résolution favorisant une Charte des droits et libertés dans laquelle les droits linguistiques sont enchâssés. La Charte renferme ces droits qui sont d'ailleurs déjà inclus dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ou dans les lois fédérales. En outre, elle comprend d'importantes dispositions nouvelles, relatives aux droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

En plus de toutes ces mesures favorisant la langue française, le régime fédéral a réussi à faire naître une ambiance économique susceptible de permettre à la culture française de se développer et de s'épanouir. Le gouvernement canadien a établi des structures grâce auxquelles les artistes et les groupements artistiques peuvent s'exprimer en toute liberté et avec les moyens de leur choix. Il continue de jouer un rôle important dans le domaine de la diffusion des œuvres, de l'aide financière et des autres services qui assurent la promotion de la culture française. Enfin, soulignons l'importance de la Société Radio-Canada, de l'Office

national du film, du Conseil des Arts, de la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne et des Musées nationaux dans la vie artistique du Québec.

9

La programmation de Radio-Canada est maintenant diffusée dans presque tous les foyers francophones du pays, ce qui contribue à aider la cause de la culture canadienne-française. Radio-Canada a rendu la chanson québécoise célèbre dans tout le pays. Cette institution a beaucoup fait pour la culture francophone dont elle a été en quelque sorte une tribune importante. Le réseau français de Radio-Canada produit plus d'heures d'émissions-maison annuellement que le réseau d'État en France.

Le Conseil des Arts du Canada a, quant à lui, distribué des centaines de bourses aux écrivains puis aux artistes québécois et, pour sa part, l'Office national du film a été acclamé à travers le pays pour plusieurs de ces films français; en 1980, *L'Affaire Bronswik, Le canot à Renald à Thomas* et *Mourir à tue-tête* lui ont valu plusieurs prix.

Sur la scène internationale, le Canada assure d'importantes responsabilités dans le développement de la francophonie. Les parlementaires canadiens, tant fédéraux que provinciaux, font partie de l'Association des parlementaires France-Canada et de l'Association internationale des parlementaires francophones. Le Canada adhère à des organismes comme l'Agence francophone de coopération culturelle et technique dont il est membre fondateur. C'est par l'intermédiaire de cet organisme et en collaboration avec le gouvernement québécois que le Canada a organisé le premier Festival international de la jeunesse francophone, qui s'est déroulé à Québec, en août 1974.

9

Il ne suffit pas de dresser une simple liste des initiatives du gouvernement; il importe bien davantage de voir qu'en tout et partout le régime politique actuel a favorisé l'expansion culturelle de la francophonie. L'usage du français est de plus en plus répandu et l'avenir de la langue, de mieux en mieux garanti. La présence et la vitalité des Canadiens d'expression française se font sentir plus que jamais dans le passé.

10 Le fédéralisme et le multiculturalisme

Comment le fédéralisme reconnaît-il les racines multiculturelles du Canada?

Ici, (au Canada) je souhaite que le marbre demeure du marbre, que le granite demeure du granite et que le chêne demeure du chêne. Et avec tous ces éléments, je souhaiterais bâtir une nation, grande au sein des nations du monde.

Sir Wilfrid Laurier
(circa 1903)

Lorsque Sir Wilfrid Laurier a prononcé ces paroles, il paraissait de plus en plus clair que le Canada était appelé à devenir un pays multiculturel.

À l'époque de la Confédération, la grande majorité des Canadiens étaient d'origine britannique ou française, mais dès le début du siècle, l'immigration devait commencer. Entre 1901 et 1911 plus de 1 500 000 immigrants se sont établis au Canada, ce qui équivaut au nombre d'habitants qui s'y étaient installés durant les 40 années précédentes. Bon nombre de ces immigrants n'étaient ni anglais ni français, mais ils venaient de pays de l'Europe et de l'Asie et, plus tard, de tous les pays du monde.

En 1961, les chiffres du recensement montrent que plus du quart de la population canadienne est d'origine autre que française ou anglaise. À cette époque-là, le Canada n'avait pas encore articulé sa politique officielle en matière de culture et cela nuisait considérablement à la cause de tous ceux qui travaillaient à la promotion de l'identité canadienne, au sein de la communauté internationale. Un long débat devait être déclenché sur les politiques que devait se donner le pays en matière de culture et, en 1963, M. Lester Pearson, premier ministre, confia à une

10

commission royale l'étude du bilinguisme et du biculturalisme au Canada. Cette commission avait pour mandat de faire des recommandations susceptibles d'assurer l'égalité aux deux groupes fondateurs, tout en tenant compte de la contribution culturelle des autres groupes ethniques au développement du pays et d'en assurer la continuité.

Le mandat confié à la Commission a déçu plus d'un groupe ethnique. Et durant les audiences qui ont été tenues dans toutes les régions du pays, on a exprimé la crainte qu'une éventuelle politique officielle consacrée au biculturalisme condamnerait les groupes ethniques à un statut de citoyen de deuxième classe. En réponse à ces craintes, la Commission royale a fait toute une série d'études sur l'origine des groupes ethniques du Canada, sur l'identité culturelle de chacun de ces groupes et sur leur influence dans la vie culturelle du pays. Et, en 1969, dans le tome 4 de son rapport, la Commission, bien que reconnaissant le caractère biculturel du pays, faisait plusieurs recommandations visant à sauvegarder puis à renforcer toutes les autres cultures.

En octobre 1971, le premier ministre Trudeau déposait à la Chambre des communes les politiques de son gouvernement, en réponse aux recommandations du tome 4 du rapport de la Commission. Le gouvernement endossait certaines de ces recommandations et choisissait d'adopter une politique favorisant le multiculturalisme dans une infrastructure bilingue. En d'autres termes, le gouvernement reconnaissait le rôle prédominant des langues française et anglaise, mais il décrétait que tous les groupes ethniques jouissaient d'un statut égal au Canada.

En 1972, afin de faire respecter cette politique au sein de tous les programmes et politiques du gouvernement, le premier ministre a nommé un ministre aux affaires multiculturelles. La Direction du multiculturalisme a pour fonction d'aider à la mise en vigueur des politiques multiculturelles. L'un des

10

principaux objectifs de la Direction est de voir à ce que le caractère multiculturel du Canada puisse se développer pleinement, grâce à des projets qui assurent la protection et la diffusion de nos traditions culturelles. La Direction prend des initiatives dans plusieurs domaines; elle favorise, par exemple, la tenue de conférences ou de séminaires consacrés à des questions touchant certains groupes ethniques en particulier; elle aide à la préparation d'exposition d'art et d'artisanat; elle encourage la composition puis la publication d'œuvres littéraires, soit dans l'une ou l'autre des langues officielles, soit dans la langue ethnique; elle aide enfin au développement des arts de la scène.

On a créé le Conseil consultatif canadien du multiculturalisme dont le but est de tenir le ministre au fait des opinions et des aspirations de tous les groupes ethniques du Canada. Les membres de ce conseil sont nommés par le ministre pour un mandat spécifique et ils représentent tout l'éventail des groupes ethniques.

Avec le Conseil et la Direction du multiculturalisme, d'autres organismes culturels s'occupent de la protection et de la promotion des diverses cultures canadiennes.

Le Conseil des Arts a accordé plusieurs subventions afin d'aider à la création d'œuvres qui attestent nos richesses culturelles, comme l'art amérindien et Inuit, les œuvres musicales inspirées par le folklore de l'Europe ou de l'Asie, les livres et les pièces de théâtre mettant en lumière les coutumes des divers groupes ethniques.

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes encourage les radiodiffuseurs à offrir aux groupes ethniques une programmation locale (radio et télévision) dans leur langue. La Société Radio-Canada diffuse des émissions d'intérêt ethnique et ses stations locales proposent souvent des festivals et d'autres évenements de nature ethnique.

10

L'Office national du film produit et diffuse des films consacrés aux communautés ethniques et, parfois, il en assume la traduction, du français ou de l'anglais, vers la langue ethnique concernée.

Grâce à leurs diverses collections, à leurs expositions puis à leurs autres programmes, la Bibliothèque nationale et les Musées nationaux témoignent du caractère multiculturel du Canada.

En matière de multiculturalisme, l'engagement le plus récent, et sans doute le plus significatif, prend la forme d'une garantie constitutionnelle. L'article 27 de la Charte canadienne des droits et libertés se lit comme suit: «Toute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens.» Cette disposition comble un des vœux de Sir Wilfrid Laurier qui concevait le Canada comme une nation unique et harmonieuse en sa diversité.

11 L'immigration, c'est l'affaire de tout le monde

Les provinces ont-elles leur mot à dire en matière d'immigration?

Depuis 1867, l'immigration relève autant du gouvernement fédéral que du gouvernement provincial, mais les provinces reconnaissent beaucoup plus aujourd'hui l'importance de l'immigration sur le plan social et économique et elles y portent un intérêt beaucoup plus grand qu'auparavant. Tenant compte de cette nouvelle situation, le gouvernement fédéral a reconnu aux provinces un rôle plus actif et plus concret dans sa nouvelle loi sur l'immigration de 1976; des mécanismes souples furent mis en place afin de répondre à leurs besoins particuliers.

Ainsi, la Nouvelle-Écosse s'intéresse-t-elle à l'immigration, surtout d'un point de vue économique et en fonction de ses besoins de main-d'œuvre. Par conséquent, l'accord que cette province a conclu avec le gouvernement fédéral met principalement l'accent sur les initiatives conjointes touchant les immigrants qui veulent travailler ou étudier en Nouvelle-Écosse, ainsi que sur l'ordre des priorités dans l'étude des demandes d'immigration.

La Saskatchewan accorde une attention toute particulière aux travailleurs temporaires en vertu d'une entente fédérale-provinciale. Cette entente prévoit notamment des services d'accueil et d'intégration à la vie sociale.

Grâce à une entente fédérale-provinciale, les besoins particuliers de l'Île-du-Prince-Édouard en matière d'immigration ont pu être satisfaits. Cette province a mis sur pied un comité consultatif conjoint ayant pour fonction de faire des recommandations quant au

recrutement d'immigrants spécialisés dans les secteurs du développement industriel qui la préoccupe tout spécialement.

11

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'intéresse surtout à l'établissement puis à l'adaptation de ses nouveaux immigrants. C'est cette priorité qu'accentue l'entente fédérale-provinciale.

L'entente Canada-Terre-Neuve tient surtout compte des besoins de cette province en personnel enseignant, en médecins, en internes puis en universitaires venant de l'étranger. Le gouvernement de Terre-Neuve se charge également de désigner lui-même les postes à combler, à la lumière de ses projections économiques et de son expansion.

Le Québec s'intéresse à l'immigration dans une perspective culturelle, économique et sociale. Depuis 1971, le gouvernement fédéral et la province ont conclu trois ententes distinctes qui permettent au Québec de jouer maintenant un rôle prédominant dans le recrutement, le contrôle et le choix de ses immigrants, de même que dans l'établissement d'un programme d'orientation pour ces derniers. Ainsi le Québec peut-il recruter ses propres immigrants, grâce à ses services ou en recourant à ceux du gouvernement canadien, que l'on retrouve partout au monde, y compris dans les pays francophones comme la France et la Belgique. En utilisant ses propres critères de sélection, le Québec s'assure que les immigrants qu'il accueille seront en mesure d'aider la province à atteindre certains objectifs précis et à satisfaire certains besoins régionaux.

Le gouvernement fédéral négocie actuellement des ententes avec les autres provinces. Chacune d'elles sera d'un genre différent et tiendra compte du rôle que chaque province entend jouer dans ce secteur, mais toutes refléteront les aspects du programme d'immigration qui traduisent des principes fondamentaux, notamment les droits à l'égalité, la liberté de s'établir n'importe où au Canada, la réunification des familles et

11

le pouvoir qui permet au gouvernement fédéral d'autoriser l'accueil de certaines catégories de personnes au Canada et d'en refuser l'entrée à d'autres. Le gouvernement fédéral discute non seulement avec les provinces des aspects du programme qui les intéressent de façon plus particulière, mais il les consulte aussi au sujet du nombre d'immigrants.

L'immigration n'a pas la même influence dans chacune des provinces en raison de leurs différences économiques et culturelles. Elle a toutefois d'importantes répercussions sur la croissance de l'économie canadienne et sur le choix des orientations politiques, que ce soit au niveau des programmes de main-d'œuvre, des plans de développement régional, du contrôle de la croissance urbaine ou des autres secteurs socio-économiques. C'est pourquoi toute politique en matière d'immigration ne peut être vraiment efficace et fructueuse que si elle résulte d'un effort concerté des provinces et du gouvernement fédéral.

daCanadaCanada
CanadaCanadaCanada
iadaCanadaCanada
inadaCanadaCanada
aCanadaCanada

12 Le fédéralisme et les inégalités régionales

Comment le régime fédéral canadien peut-il contribuer à réduire les inégalités économiques régionales?

Le problème des inégalités économiques régionales est l'un des plus sérieux défis auquel la majorité des pays doit faire face. Un des objectifs fondamentaux du régime fédéral canadien est de répartir le plus équitablement possible la richesse du pays afin de réduire les écarts sociaux et économiques entre les citoyens qui habitent les différentes régions. Cette lutte aux inégalités régionales s'est traduite, au cours des années, par divers programmes. L'un des instruments les plus importants de cette initiative fut la mise sur pied du ministère de l'Expansion économique régionale (MEER). Depuis sa création en 1969, ce ministère administre plusieurs programmes pour stimuler le développement économique.

12

De 1969 à 1980, le MEER a investi plus de 4,7$ milliards dont près 2$ milliards dans les provinces de l'Atlantique, 1,4$ milliard au Québec, 243$ millions en Ontario et 905$ millions dans l'Ouest. En 1979-1980, les dépenses du MEER se répartissaient ainsi :

Dépenses du MEER en 1979-1980

	$ million		$ par habitant
Terre-Neuve	77,6		134,25
Île-du-Prince-Édouard	29,8		240,04
Nouvelle-Écosse	51,3		60,23
Nouveau-Brunswick	66,8		94,71
Québec	179,1		28,44
Ontario	28,9		3,38
Manitoba	37,1		36,07
Saskatchewan	49,4		51,06
Alberta	12,1		5,87
Colombie-Britannique	27,9		10,63
Autres dépenses*	30,7		
Total	590,7	Moyenne nationale par habitant	24,75

Source de documentation: Rapport annuel 1979-1980, ministère de l'Expansion économique régionale.

* Quartiers généraux, Conseil de développement des provinces de l'Atlantique, bureaux régionaux des provinces de l'Atlantique et de l'Ouest, Territoires du Nord-Ouest et le Yukon

12

Les premiers efforts du ministère se sont dirigés vers l'établissement et l'amélioration des infrastructures industrielles de régions moins développées; présentement les principales initiatives du ministère visent des projets à long terme et des projets à frais partagés entre les deux ordres de gouvernement. Ainsi le ministère a-t-il contribué à déterminer les objectifs de l'expansion puis à les réaliser, sans pour autant modifier les priorités établies par les provinces elles-mêmes.

Grâce à la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces, les inégalités régionales diminueront et les Canadiens se partageront les richesses de leur pays avec plus d'équité. Et, au fur et à mesure que chacune des régions du pays atteint ses objectifs, l'association économique canadienne gagne en force et en stabilité.

CanadaCanada
nadaCanadaCanada
laCanadaCanada
idaCanadaCanada
anadaCanada

13 Le fédéralisme et la péréquation

Comment le concept de péréquation s'est-il développé?

Le concept de la péréquation renvoie à la pratique de puiser aux sources du gouvernement fédéral pour assurer le partage des biens parmi toutes les provinces. De cette façon, toutes les provinces jouissent d'une assiette financière plus ou moins identique à partir de laquelle elles peuvent légiférer pour satisfaire aux besoins de leur population respective. Et elles peuvent atteindre leurs objectifs sans prélever des impôts excessifs.

Ce concept de partage est aussi vieux que la fédération canadienne elle-même. Au point de départ, les provinces ne pouvaient pas toutes prélever les impôts leur permettant d'atteindre les objectifs que leur imposait la Constitution. Le gouvernement fédéral a bien compris cette situation dès 1867, et il a tout de suite versé des subsides à certaines d'entre elles. Toutes les subventions spéciales ou conditionnelles accordées par le gouvernement fédéral, durant les 75 premières années de la fédération, ont contribué à la redistribution des richesses du pays et ont permis aux régions qui éprouvaient des difficultés financières de profiter des richesses des autres.

En 1941, la Commission Rowell-Sirois recommanda que le gouvernement fédéral accorde chaque année des subventions à toutes les provinces pour leur permettre d'assurer un niveau de services moyen et d'équilibrer leur budget. La Seconde Guerre mondiale et certains autres événements ont empêché le gouvernement fédéral de donner immédiatement suite à cette suggestion. Il ne l'a fait qu'en 1957. Il était devenu essentiel de le faire à ce stade de l'histoire du Canada, l'après-guerre ayant provoqué une demande

croissante de la part des Canadiens pour des services publics dans les domaines de l'enseignement universitaire, de la santé et de la sécurité sociale. En outre, il était évident qu'aucune province n'était en mesure d'en prendre l'initiative.

13

Depuis lors, les provinces doivent faire face à des dépenses de plus en plus élevées. Le programme de péréquation a été amélioré en conséquence, de telle sorte que le gouvernement fédéral verse des paiements annuels de péréquation aux provinces dont les revenus par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale. Ces paiements, accordés sans obligation de la part des provinces, permettent aux gouvernements bénéficiaires d'offrir des services de qualité adéquate sans devoir imposer à leurs habitants un fardeau fiscal supérieur à la moyenne du pays.

Le Québec et les provinces de l'Atlantique profitent tout particulièrement de ce programme, comme l'ont fait les provinces de l'Ouest, au début de leur période d'expansion. En 1980-1981, les paiements de péréquation s'élèveront à $3,3 milliards, dont le partage sera établi de la façon suivante:

	$ millions	$ par habitant
Terre-Neuve	377,6	651
Île-du-Prince-Édouard	85,5	691
Nouvelle-Écosse	447,6	526
Nouveau-Brunswick	387,6	548
Québec	1 653,6	262
Manitoba	299,3	292
Saskatchewan	62,5	65
Total	3 313,7	

13

Aujourd'hui, la notion de péréquation fait partie intégrante du régime fédéral canadien et elle est consacrée dans notre Constitution. Elle a permis un niveau de vie comparable à tous les citoyens du pays; elle a contribué à la décentralisation des services, ceux-ci répondant mieux aux besoins régionaux.

daCanadaCanada
anadaCanadaCanada
adaCanadaCanada
nada**Canada**Canada
aCanadaCanada

14 Les régimes canadiens de sécurité du revenu et de services sociaux

Quelles sont les caractéristiques des régimes de sécurité du revenu et de services sociaux au Canada?

La caractéristique la plus frappante des régimes de sécurité du revenu et de services sociaux au Canada est sans doute le fait qu'ils ont une portée nationale. Tous les Canadiens, indépendamment de la province où ils habitent, peuvent en bénéficier également. Ainsi, les personnes âgées qui vivent en Alberta reçoivent du gouvernement fédéral les mêmes prestations que celles qui habitent en Nouvelle-Écosse ou dans une autre province. Un habitant de la Colombie-Britannique qui est hospitalisé à Vancouver jouit de la même protection, au titre de l'assurance-hospitalisation, que les autres habitants du Canada. Et s'il requiert des soins hospitaliers alors qu'il est en vacances dans une autre province, ses frais d'hospitalisation seront pris également en charge par le régime d'assurance de sa province.

Tout un éventail de programmes destinés au bien-être des Canadiens ont vu le jour, tout particulièrement depuis la Deuxième Guerre mondiale; le financement e l'administration en sont souvent complexes. Il en résulte des responsabilités constitutionnelles imparties aux deux ordres de gouvernement dans le domaine social; certains programmes relèvent du gouvernement fédéral, d'autres, des gouvernements provinciaux, alors que d'autres enfin tombent, selon des ententes, sous la double juridiction fédérale et provinciale.

Par exemple, les programmes de compensation du travail sont de juridiction provinciale, alors que c'est le gouvernement fédéral qui est responsable du programme d'assurance-chômage. Les prestations

d'assurance-chômage sont identiques d'une région à l'autre du pays, quoique l'on puisse trouver des dispositions qui permettent aux travailleurs saisonniers de certaines régions du pays de recevoir des prestations.

14

Le gouvernement fédéral est responsable du Régime de pensions du Canada dont bénéficient tous les Canadiens, sauf ceux du Québec qui a son propre régime. Les pensions de vieillesse, les pensions et les allocations aux anciens combattants tombent sous la juridiction du gouvernement fédéral, quoique les gouvernements provinciaux demeurent libres de verser des allocations complémentaires à leurs citoyens âgés. Les allocations familiales sont régies par le gouvernement fédéral mais les provinces conservent le droit de fixer elle-mêmes l'échelle des allocations, selon l'âge ou le nombre des enfants. Certaines provinces financent et gèrent elles-mêmes des programmes d'allocations complémentaires à leurs familles.

Les frais des programmes d'assurance et de bien-être social sont partagés par les deux ordres de gouvernement selon l'entente établie par le Régime d'assistance publique du Canada. Selon les articles de ce régime, le gouvernement fédéral subventionne partiellement certains programmes, comme les garderies par exemple, mais l'administration en est laissée aux provinces.

Avant 1977, les principaux programmes fédéraux-provinciaux, comme l'assurance-hospitalisation et l'éducation post-secondaire, étaient partagés en parts égales. Cependant, les provinces affirmèrent que cette entente les obligeaient à des priorités puis à des services qui ne correspondaient pas toujours à leurs besoins ou à leurs moyens. Signées en 1977, les dernières ententes stipulent que les contributions du gouvernement fédéral sont calculées selon une formule combinée de transferts d'impôt et de paiements directs versés aux provinces. Cette entente respecte

les engagements du gouvernement fédéral, tout en accordant aux provinces le pouvoir d'établir leurs propres priorités.

14

Ce survol des régimes de sécurité du revenu et de services sociaux est loin d'inclure tous les services dont bénéficient les Canadiens. Il est important de reconnaître que la mise en commun des ressources des deux ordres de gouvernement permet d'offrir toute une gamme de services de qualité visant au mieux-être des Canadiens. Les enfants, les familles, les anciens combattants, les personnes âgées, les veuves, les orphelins, les personnes handicapées, les sans-emploi, les accidentés du travail, sont autant de groupes de citoyens qui peuvent bénéficier des régimes de sécurité du revenu et de services sociaux.

15 L'unité dans la diversité

Les provinces peuvent-elles être distinctes, tout en partageant des objectifs communs avec le reste du Canada?

Les fondateurs du pays ont opté pour la fédération plutôt que pour le régime unitaire parce que chaque région du pays possédait sa personnalité oropre pour ce qui est de la langue, de la culture, de la géographie ou de la situation économique. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique accorda donc aux provinces les pouvoirs dont elles avaient besoin pour protéger et conserver ces particularités.

Les divers objectifs que se sont fixés les provinces afin de répondre à leurs aspirations propres touchent à plus d'un domaine.

Certaines provinces accordent beaucoup d'autonomie à leurs institutions d'enseignement puis à leurs hôpitaux, alors que dans ces deux domaines, d'autres sont portées à centraliser.

Dans l'Ouest, on semble porté à favoriser le fusionnement des municipalités et la formation de communautés urbaines régionales, alors que dans les provinces de l'Atlantique, on préfère le régime des petites municipalités. Certaines provinces préconisent le zonage agricole, alors qu'ailleurs, on n'intervient pas. Enfin, parce que le sol et le climat diffèrent tellement d'une région à l'autre, les provinces ont des politiques diversifiées en matière d'élevage, de culture des grains, des fruits et légumes et de production laitière.

Cependant, malgré la grande diversité des dix provinces canadiennes, les intérêts d'une province se trouvent souvent partagés par toutes les autres. Par exemple, le Québec et l'Ontario sont toujours tombés

15

d'accord en négociant la question des politiques tarifaires avec le gouvernement fédéral. Pour ce qui est des mesures fiscales, les ententes de péréquation favorisent surtout le Québec et les provinces de l'Atlantique et cela crée des liens entre ces provinces. En matière d'énergie, les provinces productrices forment un front commun, alors que les autres opposent leur propre alliance.

Qu'ils habitent la Colombie-Britannique, le Québec ou Terre-Neuve, les Canadiens partagent plusieurs besoins. La personne âgée de 65 ans ou plus fait face aux mêmes problèmes, où qu'elle habite. Le fabricant qui désire exporter davantage formule le même vœu que tous les fabricants du pays. Tous les Canadiens qui voyagent à l'extérieur du pays veulent profiter de l'excellente réputation dont jouit le Canada et être bien accueillis partout. Aucun automobiliste ne souhaite être victime d'augmentations démesurées des prix de l'essence. Ces besoins similaires ou identiques poussent les gouvernements à prendre des mesures communes afin d'y faire face convenablement.

Dans certains domaines d'intérêt commun, les provinces et le gouvernement fédéral ont joint leurs efforts en vue de mettre sur pied des programmes nationaux. Par exemple, dans les années 1960, le gouvernement fédéral a pris l'initiative d'établir un régime de pension et le principe, auquel ont adhéré toutes les provinces, a donné naissance au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec. On a aussi établi, entre les provinces partageant des intérêts communs, des habitudes de communication. Ainsi une rencontre annuelle réunit les premiers ministres des dix provinces, qui y discutent des questions politiques et économiques qui tombent sous leur juridiction. Et les intérêts régionaux sont servis par la Conférence des premiers ministres de l'Ouest et par le Conseil des premiers ministres des provinces maritimes.

15

En somme, chaque province du pays a ses particularités, mais tous les Canadiens partagent plusieurs besoins et plusieurs aspirations. S'il doit travailler à rencontrer ses objectifs spécifiques, chaque gouvernement doit aussi collaborer avec tous les autres dans le but de réaliser les aspirations nationales.

16 Les avantages et les désavantages du fédéralisme

Quels sont les avantages et les désavantages du régime fédéral?

Composé de deux ordres de gouvernement, le régime fédéral s'est avéré supérieur à d'autres régimes en ce qu'il réussit plus aisément et plus efficacement à satisfaire les besoins spécifiques de certaines régions, des groupes linguistiques et ethniques d'un pays.

Il existe aussi dans un tel régime un sain esprit de concurrence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, chacun travaillant à conserver la faveur de l'électorat. Cette heureuse concurrence entre les divers gouvernements constitue une excellente garantie qu'ils demeureront attentifs aux besoins des citoyens.

Le régime fédéral peut réunir de vastes territoires et diverses ressources, ce qui favorise le développement et la stabilité de l'économie. En cas de crise interne ou de danger mondial, la diversité des ressources régionales peut devenir un gage de puissance.

Par exemple, s'il advient qu'une région est économiquement défavorisée, elle peut compter sur les autres partenaires de la fédération pour surmonter ses difficultés. Et au cours de l'histoire, toutes les provinces canadiennes ont profité de cet avantage.

Il est souvent arrivé que la multiplicité des richesses canadiennes ait mis le pays à l'abri des contrecoups de crises économiques mondiales. À cet égard, les ressources énergétiques de l'Alberta ont été précieuses pour tout le pays. L'agriculture et les pêcheries canadiennes ont épargné le pays des pénuries de nourriture qui ont affecté le reste du monde, tout en contribuant à assurer des surplus dans la balance commerciale des exportations. Plusieurs

autres ressources ont soutenu l'économie canadienne devant une situation économique mondiale qui n'est pas toujours stable.

16

Cependant, face à certains problèmes d'ordre économique, il est entendu que le régime fédéral peut susciter des divergences d'opinion entre les deux ordres de gouvernement. Et ces divergences peuvent à leur tour réduire l'efficacité des politiques économiques des gouvernements concernés et, dès lors, les mesures adoptées n'ont pas l'impact qu'aurait pu avoir une seule et unique politique.

Aussi, les gouvernements qui forment une fédération peuvent conserver des pouvoirs afin de réduire la libre circulation des biens, du capital et de la population. À long terme, cela nuit à l'intérêt du pays en général. Enfin, certaines des mesures économiques préconisées par l'un des gouvernements de la fédération peuvent avoir des effets néfastes sur l'économie générale du pays. Par exemple, lorsque les provinces contractent trop d'emprunts, elles peuvent provoquer une augmentation considérable du déficit dans la balance des paiements, ce qui peut avoir un effet néfaste sur les politiques monétaires du pays.

Il est difficile d'en arriver à établir des politiques économiques d'envergure nationale et cette difficulté constitue sûrement le plus grand désavantage du régime fédéral. Toutefois, ce désavantage n'est pas insurmontable. Et afin d'y faire face, les 11 premiers ministres du pays ont pris l'habitude, depuis un certain nombre d'années, de tenir des sommets économiques où l'on cherche l'unanimité en ce qui concerne la gestion de l'économie nationale. Cette initiative s'est avérée heureuse et la plupart des hommes politiques tombent d'accord pour affirmer que la collaboration demeure la clé de la prospérité du Canada.

L'expérience canadienne montre les avantages et les désavantages du régime fédéral, mais il apparaît avec évidence que les avantages l'emportent d'emblée et qu'ainsi, le fédéralisme demeure le meilleur régime que puisse se donner le Canada.

17 Nos grandes réalisations

Quelles sont les réalisations les plus importantes au Canada?

Il est très difficile de répondre à cette question puisque notre fierté nationale repose sur un ensemble de préférences, de valeurs et d'intérêts qui nous est bien personnel. Néanmoins, nous tenterons ci-dessous de mentionner certaines réalisations qui semblent universellement reconnues.

Une société libre

Nous vivons dans une société libre, pacifique et ouverte au reste du monde. Nous n'apprécions pas toujours suffisamment ce privilège important, car il est moins spectaculaire et moins concret que d'autres. Il est pourtant envié par bon nombre de citoyens d'autres pays qui ne bénéficient pas des droits, des libertés et des traditions démocratiques qui sont les nôtres.

Dans plusieurs pays, il faut se battre contre ses propres concitoyens pour faire reconnaître ses droits, ce qui sème la division au sein de la population. Le Canada est l'une des seules nations du monde qui n'ait pas connu de guerre civile. Lorsque des conflits se sont déclarés entre groupes linguistiques, entre régions ou entre gouvernements, on les a toujours résolus par la voie pacifique et démocratique. Dans ce pays, les débats sont souvent animés, mais ils sont rarement ponctués par la violence. Par exemple, durant le référendum québécois de 1980, on a véritablement soulevé une question qui touchait le fondement même de notre Constitution et l'avenir de notre pays; plusieurs voix se sont fait entendre avec force. Toutefois, le référendum s'est déroulé dans une atmosphère de calme et de démocratie.

17

Le régime fédéral, caractérisé par deux ordres de gouvernement, favorise un tel climat de liberté parce qu'aucun gouvernement ne monopolise ses pouvoirs d'intervention auprès des citoyens. Et maintenant que le Parlement a pris les mesures qui s'imposaient pour enchâsser dans la Constitution une Charte des droits et libertés, que les deux ordres de gouvernement devront respecter, les droits des Canadiens seront encore mieux assurés.

Une société prospère

Les Canadiens profitent d'un niveau de vie supérieur à celui de 92 p. 100 de la population mondiale. Après plus d'un siècle d'efforts et de persévérance, le Canada a surmonté les obstacles que constituent l'immensité de son territoire, la rigueur de son climat et l'éparpillement de sa population, pour bâtir un pays industrialisé où la qualité de la vie est somme toute très élevée.

Cette qualité de vie et cette prospérité découlent en partie du régime fédéral qui, tout en laissant une bonne marge d'autonomie aux régions, les a amenées à s'associer dans la mise en œuvre de projets importants pour les Canadiens et à partager leurs richesses naturelles et humaines.

Des politiques sociales enviées

L'ensemble des programmes provinciaux et fédéraux de sécurité sociale fait l'envie de plusieurs pays, qu'ils soient de régime fédéral ou unitaire. Les Canadiens de tous les coins du pays bénéficient de nombreux programmes de sécurité du revenu et de services sociaux.

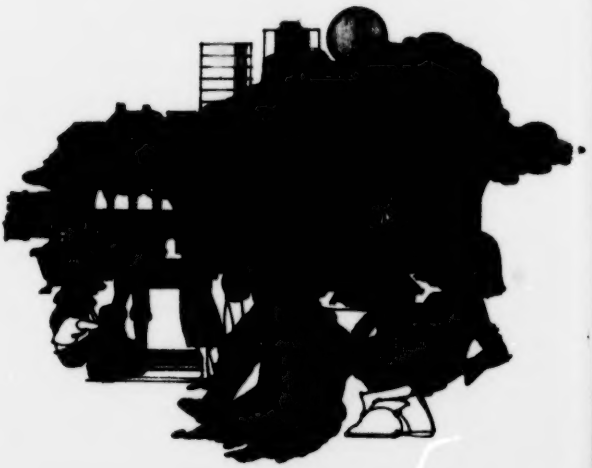
La diversité culturelle

Le régime fédéral canadien a permis aux deux collectivités linguistiques, aux particularismes régionaux et culturels de s'affirmer et de s'enrichir mutuellement. Les gouvernements provinciaux détiennent des pouvoirs très étendus qui les aident à

répondre aux besoins des citoyens d'une région, que ce soit au plan culturel, récréatif ou éducatif. De son côté, le gouvernement fédéral, grâce à des institutions comme la Société Radio-Canada et l'Office national du film, permet aux Canadiens de partager la variété inouïe de talents que l'on retrouve de l'Atlantique au Pacifique.

17

Cette synthèse des réalisations de notre pays n'est évidemment pas exhaustive. En fait, le Canada en lui-même est peut-être la réalisation nationale la plus impressionnante. Le Canada propose des perspectives exceptionnelles de développement sur tous les plans. Ce pays est vaste et beau, il est diversifié et son potentiel économique et humain est également exceptionnel. Il offre tous les moyens essentiels pour répondre à nos besoins actuels et futurs.



18 Les défis du fédéralisme canadien

Quels sont les grands défis auxquels fait face le fédéralisme canadien?

Le plus grand défi auquel fait face le fédéralisme canadien est de continuer à assurer le bien-être des Canadiens et à bien les gouverner.

Le régime fédéral canadien doit continuer d'être un instrument de prospérité et de partage équitable de la richesse collective. Il doit s'acquitter de cette tâche tout en permettant aux diverses régions, aux groupes ethniques et linguistiques du pays de s'épanouir selon leurs aspirations.

Et lorsque ce premier défi aura été relevé, il faudra prendre les mesures qui s'imposent pour protéger les droits légitimes des provinces et gérer l'économie canadienne avec compétence. Depuis quelques années, l'on remarque une malencontreuse tendance à la fragmentation du marché intérieur. Certains gouvernements ont élevé des barrières qui empêchent la libre circulation des biens, des services, du capital et de la population. Comme le faisait remarquer, en janvier 1981, le Business Council on National Issues, devant le Comité mixte spécial sur la Constitution, de telles barrières menacent la stabilité de l'économie nationale.

...Les provinces ont de plus en plus tendance... à intervenir dans la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et du capital, dans le but de favoriser l'économie régionale et de créer de l'emploi... Mais cette fragmentation progressive cause des ennuis aux entreprises canadiennes qui ont alors plus de mal à se développer; elle s'attaque ainsi à la

*base même de notre système, en tant que pays industrialisé à revenus élevés.**

18 Si nous voulons que notre économie prospère, qu'elle nous serve mieux et qu'elle soit en concurrence avec celles des autres nations sur le marché international, nous devons reconstituer une véritable association économique. Il faut que les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux s'intègrent davantage afin que toutes les régions augmentent leur production, la rentabilité de leurs entreprises et les revenus de leurs habitants. C'est dans la mesure où l'on fera de part et d'autre les efforts qui s'imposent, où l'on prendra les initiatives nécessaires à la réduction des inégalités régionales, et au partage des biens parmi tous les Canadiens, que les fondements économiques de la fédération canadienne resteront solides.

Il y a aussi le défi de rapatrier la Constitution et d'en entreprendre le rajeunissement. Depuis un demi-siècle, notre Constitution sommeille parce que nos hommes politiques n'ont jamais pu s'entendre sur une formule d'amendement qui permettrait de modifier la Constitution ici même au Canada.

La première tentative des gouvernements fédéral et provinciaux en vue de trouver une formule d'amendement remonte à 1927. Depuis lors, on a tenté à plusieurs reprises de trouver une formule, soit en 1931, 1935-1936, 1950, 1961, 1964, 1968-1971, 1975-1976, 1978-1979 et à nouveau durant l'été 1980. Chacune de ces tentatives a été un échec parce que l'on recherchait une formule qui fasse l'unanimité des onze gouvernements.

Sans entrevoir de possibilités d'entente, le gouvernement du Canada a pris les moyens de sortir de l'impasse, lorsqu'en octobre 1980, il a soumis un projet de résolution au Parlement.

L'on a créé un Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes pour étudier les propositions

* Business Council on National Issues, mémoire présenté au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution, 7 janvier 1981.

18

constitutionnelles. Entre le 6 novembre 1980 et le 13 février 1981, le Comité a passé 267 heures à étudier la résolution; il a reçu plus de 900 mémoires et lettres de Canadiens et il a entendu 104 individus et associations représentant un vaste éventail d'opinions. Le travail du Comité a donné lieu à 67 modifications qui furent apportées à la résolution originale.

Durant ce temps, certaines provinces contestaient la légalité du geste fédéral et portaient leur cas devant les cours d'appel du Manitoba, de Terre-Neuve et du Québec. Une fois les décisions rendues, les cours du Québec et du Manitoba ont confirmé la constitutionnalité du projet de rapatriement fédéral, alors que la cour de Terre-Neuve s'est prononcée contre.

Par la suite, le projet de résolution a été porté devant la Cour suprême du Canada. Le 28 septembre 1981, la Cour suprême a fait part de sa décision; elle a affirmé que le geste unilatéral du gouvernement fédéral était légal, mais qu'il allait à l'encontre des conventions constitutionnelles. La Cour a également ajouté que les conventions exigeaient «un degré appréciable de consentement provincial», et non l'accord unanime des provinces.

Au début novembre 1981, le premier ministre et ses dix homologues provinciaux faisaient une dernière tentative dans le but d'en arriver à un accord constitutionnel. Le 5 novembre, ils annonçaient que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, à l'exception du Québec, en étaient venus à un accord où l'on demandait le rapatriement de la Constitution avec une formule d'amendement et une charte des droits qui y serait enchâssée.

Le Québec n'a pas signé l'accord parce qu'il s'inquiétait des questions de la compensation financière, de la liberté de circulation et d'établissement, et des droits à l'instruction dans la langue de la minorité. Le gouvernement du Canada s'est alors dit prêt à en discuter, mais le Québec a rejeté son offre. Par la suite, le gouvernement fédéral a modifié l'accord avec le consentement des autres

provinces, afin de tenir compte des inquiétudes du Québec au sujet de la compensation financière et des droits à l'instruction dans la langue de la minorité.

Le 8 novembre 1981, le ministre de la Justice présentait à la Chambre des communes un avis de motion relatif à l'adresse commune à la Reine, dans le but de mettre un terme au rôle que joue le Parlement du Royaume-Uni dans les affaires constitutionnelles canadiennes. À la suite des discussions avec les provinces, l'on a fait deux amendements à la résolution. Le premier stipule que « indépendamment des autres dispositions de la présente charte, les droits et libertés qui y sont mentionnés sont garantis également aux personnes des deux sexes ». Le second stipule que « les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés ».

Avec une écrasante majorité, la Chambre des communes a adopté la résolution le 2 décembre 1981. La semaine suivante, le 8 décembre, la résolution était adoptée par le Sénat canadien.

Grâce au rapatriement et à d'autres articles de la résolution, il deviendra plus facile de poursuivre la réforme constitutionnelle. Par le passé, il a souvent été difficile d'en arriver à des décisions sur des questions touchant le partage des pouvoirs ou la réforme des institutions fédérales, parce que nos gouvernements se montraient trop ambitieux, essayant de faire l'accord sur tout un ensemble de modifications susceptibles de satisfaire tous les gouvernements. Une procédure d'amendement permettra à nos gouvernements d'envisager les problèmes les uns après les autres, sans toujours se voir dans l'obligation de faire des compromis sur d'autres points.

Renforcer notre union et renouveler notre Constitution sont des tâches à long terme et ce sont des défis dignes des Canadiens. En les relevant, on pourra créer une infrastructure politique et économique capable de pourvoir aux besoins et aux aspirations des Canadiens.